



# Comment utiliser la dette en faveur de l'éducation

*— ou comment les conversions de dette peuvent  
contribuer à l'éducation en Afrique*

*Neil Saravanamuttoo et Christopher Shaw*

**COMMENT UTILISER LA DETTE EN FAVEUR DE L'EDUCATION**  
– ou comment les conversions de dettes  
peuvent contribuer à l'éducation en Afrique

# **COMMENT UTILISER LA DETTE EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION**

– ou comment les conversions de dettes  
peuvent contribuer à l'éducation en Afrique

**Neil Saravanamuttoo et Christopher Shaw**

**Association pour le développement de l'éducation en Afrique**

*Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document sont ceux de ses auteurs et ne doivent pas être attribués à la DAE, à ses membres, aux organisations qui lui sont affiliées ou à toute personne agissant au nom de la DAE.*

*Le présent document a été financé par les Fonds programme de la DAE auxquels ont contribué les organisations suivantes : l'Agence canadienne de développement international ; l'Agence danoise de développement international ; le ministère néerlandais des Affaires étrangères ; le ministère français de la Coopération ; le Centre de recherche pour le développement international ; l'Institut international de planification de l'éducation ; l'Agence norvégienne de coopération pour le développement ; l'Overseas Development Administration britannique ; la Fondation Rockefeller ; l'agence suédoise de développement international ; le ministère suisse des Affaires étrangères ; l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ; le Fonds des Nations Unies pour l'enfance ; l'Agence des États-Unis pour le développement international et la Banque mondiale.*

© Association pour le développement de l'éducation en Afrique (DAE) 1995

*Association pour le développement de l'éducation en Afrique (DAE)  
c/o UNESCO : Institut international de planification de l'éducation  
7-9 rue Eugène-Delacroix, Paris 75116*

# TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES SCHÉMAS ET TABLEAUX</b>	ii
<b>PRÉFACE</b>	iii
<b>RÉSUMÉ</b>	iv
1. Introduction	<b>1</b>
2. L'incidence de la dette sur l'éducation en Afrique	<b>2</b>
3. Les mécanismes de la conversion de dette	<b>6</b>
4. L'attrait de la conversion de dette	<b>12</b>
5. Les problèmes éventuels posés par les conversions de dette	<b>15</b>
6. Les conditions préalables à une conversion de dette réussie	<b>20</b>
7. Etendre la portée des conversions de dette pour le développement – le rôle des agences officielles de développement	<b>25</b>
8. Etendre la portée des conversions de dette pour le développement – le rôle des gouvernements africains	<b>31</b>
9. Conclusion	<b>34</b>
<b>ANNEXE TECHNIQUE</b>	
La conversion de dette pour le développement de la Zambie en 1994, dans le cadre du «Montage financier de l'IDA pour la réduction de la dette»	<b>36</b>

## **LISTE DES SCHÉMAS ET TABLEAUX**

<b>Schéma 1.</b>	Croissance de la dette et diminution des effectifs scolaires en Afrique subsaharienne	<b>3</b>
<b>Schéma 2.</b>	L'Afrique subsaharienne en fonction du niveau d'endettement, c. 1994	<b>4</b>
<b>Schéma 3.</b>	Un modèle simplifié de conversion de dette pour le développement	<b>7</b>
<b>Tableau 1.</b>	Conversions de dette pour le développement de l'UNICEF	<b>10</b>
<b>Tableau 2.</b>	Quelques cas sélectionnés de conversions de dette pour le développement en Afrique	<b>13</b>
<b>Schéma 4.</b>	La dette extérieure totale à long terme de l'Afrique subsaharienne, c. 1993	<b>21</b>
<b>Schéma 5.</b>	Conversion de dette pour le développement dans le cadre du «montage financier de l'IDA pour la réduction de la dette», Zambie, 1994	<b>38</b>

## **PRÉFACE**

Ce document s'inspire de trois articles, rédigés par les mêmes auteurs, qui sont parus à l'origine dans la *Lettre d'Information* de la DAE (Vol. 5 N° 2 ; Vol. 6 N° 1 ; Vol. 6 N° 3). Les auteurs souhaitent remercier Ado Vaher de l'UNICEF ainsi que John Ross et Daniel Grimshaw de la «Debt for Development Coalition» pour leurs commentaires sur ce document.

## RÉSUMÉ

1. En dépit du fait que, depuis 1987, les conversions de dette ont permis d'apurer plus de 750 millions de dollars (\$ EU) de dette extérieure dans l'ensemble du monde, l'instrument que représente la conversion de dette reste encore mal compris et sous-utilisé. Les conversions de dette permettent de réduire la dette extérieure, tout en générant un financement local parallèle destiné à des projets de développement.

2. A l'heure actuelle, l'éducation en Afrique subsaharienne représente un domaine assez vaste où pourraient s'appliquer les conversions de dette en faveur du développement. On constate que 10 millions de dollars quittent chaque année cette région pour le paiement de la dette extérieure – une somme supérieure à la dépense des gouvernements pour l'éducation. Entre 1980 et 1990, le poids de la dette en Afrique est passé de 3 % à 6 % du PNB. Pendant la même période, les dépenses publiques pour l'éducation sont tombées de 4,5 % à 3 % du PNB, et les effectifs de l'enseignement primaire ont diminué et sont passés de 79 % à 72 % de tous les enfants du groupe d'âge concerné. En d'autres termes, plus le fardeau de la dette s'alourdit, plus les Etats africains s'éloignent d'une situation où ils seraient en mesure d'offrir une éducation de base pour tous. Il y a peu de raisons de penser que l'allègement de la dette aurait une incidence positive sur le niveau des dépenses d'éducation. En revanche, la conversion de dette serait un moyen de diriger cette épargne vers le secteur de l'éducation.

3. C'est l'existence d'un marché secondaire fortement es-compté pour les obligations des pays en développement qui permet de réaliser des conversions de dette dans ces pays. Les agences extérieures (en général, des ONG) utilisent leurs devises étrangères pour acheter des créances à une fraction de leur valeur nominale.

Ces créances sont ensuite présentées à la banque centrale du pays débiteur qui rembourse l'agence ou l'ONG en monnaie locale à un taux bonifié. On constate deux résultats : la banque centrale a apuré la créance et l'agence utilise la monnaie locale pour entreprendre des projets de développement dans le pays.

4. Les conversions de dette peuvent être bénéfiques pour tout le monde. Le pays débiteur acquitte une partie de sa dette extérieure ; il le fait à un prix réduit et en monnaie locale (utilisée ensuite au sein du pays à des fins de développement). L'agence extérieure résout deux problèmes – l'allègement de la dette et le financement du projet. Elle perçoit en outre une bonification sur son investissement initial. Les conversions de dette sont particulièrement adaptées aux besoins des agences qui veulent concentrer leur action sur l'éducation de base. De nombreuses agences de financement (en particulier les organisations bilatérales et multilatérales) affectent leurs ressources au paiement des coûts en devises étrangères des projets, laissant au gouvernement bénéficiaire le soin de faire face aux dépenses en monnaie locale. Or, les dépenses de l'éducation de base se font presque exclusivement en monnaie locale. Les conversions de dette permettent justement de dégager des fonds destinés à des projets de développement en monnaie locale. Elles permettent aussi de convertir des devises étrangères en monnaie locale au taux fort.

5. Les conversions de dette doivent être soigneusement préparées afin d'éviter que des problèmes ne se manifestent. Il peut y avoir cinq problèmes : l'inflation ; les risques liés à la transaction ; l'effet de levier de la subvention ; «l'additionnalité» ; et les «allers et retours» ; encore que ces problèmes puissent être surmontés si la conversion de dette est préparée avec soin. Plus précisément, il convient de prendre deux mesures : en premier lieu, les gouvernements devraient veiller à ce que seuls les projets jugés hautement prioritaires au niveau national et qui attireront de nouvelles ressources dans l'économie soient financés par une conversion de dette ; en second lieu, le produit de la conversion devrait être placé sur un compte en dollars bloqué, les fonds ne pouvant être convertis en monnaie locale qu'en temps voulu et au taux de change en vigueur à ce moment-là.

Les conversions de dette soigneusement préparées peuvent très bien fonctionner et éviter les problèmes mentionnés ci-dessus.

6. Tous les pays en développement ne sont pas dans une situation se prêtant à une conversion de dette. Cinq conditions préalables sont essentielles à la réussite d'une conversion de dette : le pays est jugé très endetté et ne semble pas être en mesure de rembourser l'intégralité de sa dette ; le pays enregistre des niveaux suffisants de dette de type approprié (c.-à-d. les types de dette pouvant être escomptés) ; les problèmes relatifs au secteur concerné par le projet de développement ont été pris en compte ; le pays bénéficie d'un environnement macroéconomique relativement sûr pour que les projets entrepris dans le cadre d'une conversion de dette puissent être financés par des ressources nationales lorsque le produit de la conversion de dette sera épuisé ; et, le pays a une capacité de gestion suffisante pour entreprendre la conversion.

7. Les agences de développement officielles feraient bien d'intégrer les conversions de dette dans la panoplie des instruments de politique d'aide existants. De nombreuses agences ont déjà remis les dettes issues de leur aide publique au développement (APD). Toutefois, une conversion de dette, si elle avait eu lieu, aurait non seulement permis de remettre la dette mais aussi de générer des fonds au plan local. De plus, les négociations du «Club de Paris», où les pays débiteurs négocient en plus grande partie la remise de la dette non-APD avec les gouvernements qui sont leurs créanciers, encouragent les conversions de dette dans le cadre d'un ensemble plus vaste de remise de dette. De par leur statut de «prêteurs de la dernière chance», les agences multilatérales exigent que les dettes soient intégralement remboursées ; elles pourraient cependant considérer que les conversions de dette constituent un compromis acceptable qui permet aux pays de faire face au problème posé par une dette considérable tout en la remboursant en monnaie locale et en l'utilisant pour financer des projets de développement.

8. Les gouvernements africains peuvent encourager les conversions de dette en établissant des mécanismes permanents de con-

version de dette pour le développement (couramment appelés «fonds de dette pour le développement»). En établissant une procédure de filtrage et d'approbation des projets éventuels, en fixant un prix de rachat et en identifiant les sources de la dette, ces fonds permettent de faciliter l'opération de conversion de dette et d'en faire une activité routinière pour toutes les parties concernées. En outre, les gouvernements peuvent utiliser les conversions de dette pour renforcer les capacités des organisations non-gouvernementales locales, en posant comme condition à la conversion que celles-ci soient partie prenante dans la mise en oeuvre du projet.

9. La situation des pays africains en matière de dette extérieure n'est pas statique et les arriérés en matière de paiement des intérêts et du principal ont alourdi le fardeau de la dette. Dans certains cas, ce fardeau a diminué grâce aux allègements des dettes publiques et commerciales. L'utilisation des conversions de dette peut contribuer à alléger la dette davantage. A l'heure actuelle, dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, la situation en matière de dette extérieure est telle que la conversion de dette constitue un instrument utile ; cependant, il est difficile de savoir pendant combien de temps encore ce mécanisme restera disponible.

# 1. INTRODUCTION

1.1 Le principe selon lequel l'éducation constitue l'un des piliers du développement est largement accepté. La reconnaissance de l'importance du développement des ressources humaines a conduit les gouvernements et les agences donatrices à accepter le but de «l'éducation pour tous». La façon de réaliser cet objectif est devenue de plus en plus imprécise – en partie parce que les populations augmentent rapidement, mais également parce que les budgets nationaux de l'éducation de nombreux pays en développement ont diminué en termes réels au cours des dernières années. Plusieurs raisons expliquent la stagnation des budgets éducatifs ; l'une d'elles est l'incidence de la dette. En Afrique subsaharienne, on constate que 10 milliards de dollars (\$ EU) quittent la région tous les ans pour assurer le service de la dette extérieure – c'est là une somme légèrement supérieure à ce que les gouvernements de cette région ont été en mesure de dépenser pour l'éducation.

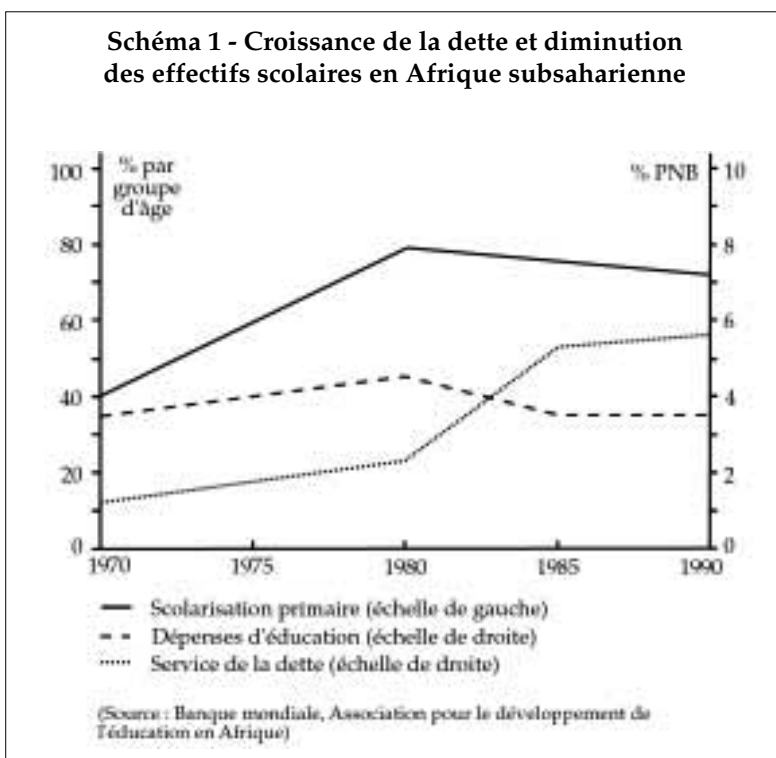
1.2 La «conversion de dette en faveur du développement» constitue une idée originale qui permet de répondre à deux préoccupations que représentent le coût élevé du service de la dette et l'insuffisance des ressources consacrées aux secteurs sociaux. Des estimations conservatrices notent que les conversions de dette ont permis d'apurer plus de 750 millions de dollars de dette étrangère due par les pays en développement ; cependant, cet instrument est encore largement mal compris et son potentiel méconnu. Ce document se propose d'expliquer et de faire comprendre ce que sont réellement les conversions de dette, leur fonctionnement et ce que les agences donatrices et les gouvernements peuvent faire pour en étendre l'utilisation. Ce document présentera des cas d'utilisation de conversions de dette pour financer une éducation améliorée en Afrique subsaharienne ; cependant bon nombre des leçons que l'on en tire peuvent s'appliquer à d'autres secteurs et dans d'autres régions du monde.

## 2. L'INCIDENCE DE LA DETTE SUR L'ÉDUCATION EN AFRIQUE

2.1 Avant de présenter les mécanismes de conversion de dette, il est nécessaire d'avoir clairement à l'esprit la gravité qui caractérise la situation de la dette en Afrique subsaharienne et de comprendre son incidence sur les effectifs scolaires. Entre 1970 et 1980, les effectifs de l'enseignement primaire sont passés de 40 à 79 % du groupe d'âge concerné ; cependant, ce chiffre a diminué depuis 1980 (cf. **schéma 1**). En 1990, 72 % seulement des enfants africains du groupe d'âge concerné fréquentaient l'école primaire. Il n'est guère surprenant de constater que cette diminution a correspondu à la baisse des niveaux réels de dépenses destinés à l'éducation. Entre 1980 et 1985, les dépenses de l'Afrique subsaharienne dans le domaine de l'éducation ont en fait diminué en pourcentage du PNB et sont tombées en réalité de 4,5 % à 3,5 %. Pour de nombreux pays africains, les dépenses oscillaient encore autour de 3,5 % en 1990 – ce qui était encore loin des 5% du PNB que les pays développés ont tendance à consacrer à l'éducation. Ces réductions sont survenues au moment où la crise de la dette commençait à étreindre l'Afrique : dans la période allant de 1980 à 1990, le poids du service de la dette a augmenté et est passé de 3 % du PNB du continent à 6 % environ. Il est clair que, tant que le poids de la dette extérieure continue de s'abattre sur l'Afrique subsaharienne, les budgets de l'éducation continueront à en pâtir. Et, étant donné que, pour les années 90, le niveau du service de la dette prévu continue à être élevé, il semble peu probable que les budgets de l'éducation puissent faire face aux pressions démographiques et encore moins augmenter suffisamment pour offrir un enseignement primaire universel.

2.2 Examinons la gravité de la dette en Afrique subsaharienne. Bien que, en termes absolus, elle ne soit pas phénoménale, son poids relatif est très important. Cette dette représente 83 % de la totalité du PNB de l'Afrique sub-saharienne, alors qu'à titre comparatif, la dette

**Schéma 1 - Croissance de la dette et diminution des effectifs scolaires en Afrique subsaharienne**



extérieure de l'Amérique latine s'élève à 36 % du PNB total. Ceci signifie que l'apurement même de petits montants de la dette africaine peut avoir une incidence favorable.

2.3 La plupart des pays d'Afrique sub-saharienne sont classés comme étant lourdement endettés (cf. **schéma 2**) et les 10 milliards de dollars qui quittent la région tous les ans au service de la dette à long terme entravent sérieusement les dépenses publiques, en particulier celles dirigées vers les secteurs sociaux de la santé et de l'éducation. L'Afrique subsaharienne pourrait tirer grand avantage de la conversion d'une partie de cette dette en projets de développement. A ce jour, les conversions de dette ont permis d'apurer environ 250 millions de dollars dans la région (sur une dette étrangère totale de quelque 150 milliards de dollars) et ont dégagé plus de 750 millions

Schéma 2 - L'Afrique subsaharienne en fonction du niveau d'endettement, c. 1994



pour le financement de projets locaux de développement.

2.4 Le service de la dette étant une entrave à l'éducation en Afrique, la solution serait-elle alors d'annuler la dette ? Cela suffirait-il pour entraîner l'inscription de tous les enfants à l'école ? Les premières enquêtes suggèrent que ce n'est pas le cas. L'annulation de la dette dégagerait des ressources pour les gouvernements africains ; quant à savoir dans quel secteur ces ressources seraient affectées

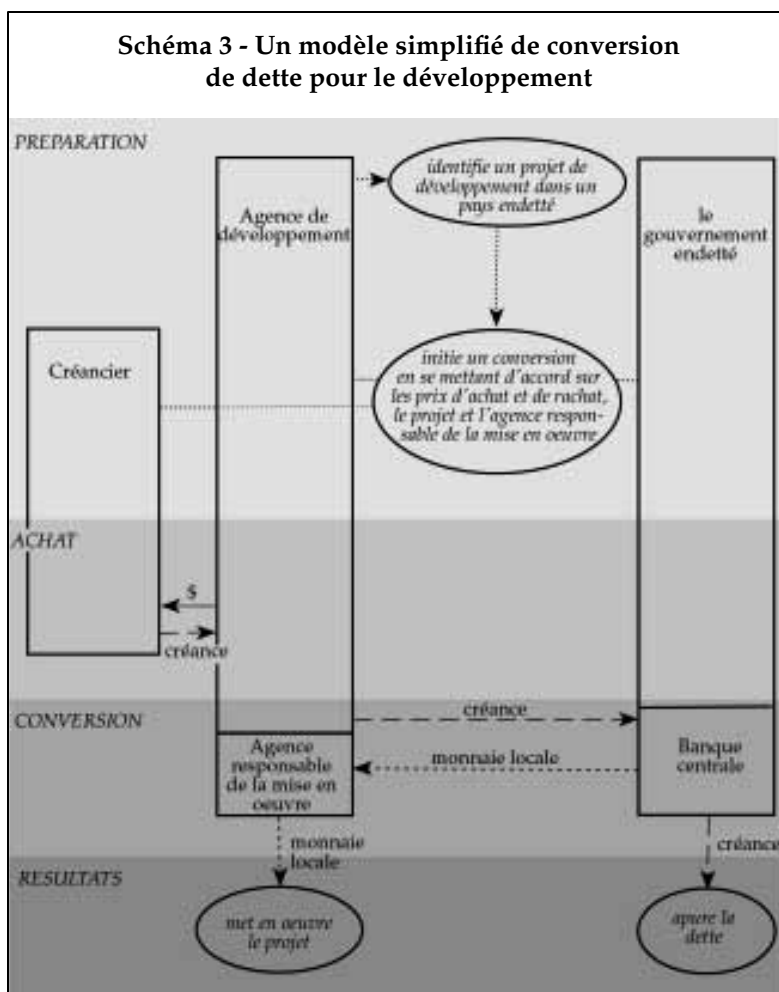
est une autre affaire. Malheureusement, l'éducation ne se voit pas toujours accorder la priorité qu'elle mérite et tous les gains provenant des «retombées» de l'allègement de la dette sont susceptibles d'être dirigés vers d'autres secteurs. Une partie de la difficulté réside dans la perception qu'ont les planificateurs macroéconomiques de l'éducation considérée comme un bien de consommation plutôt que comme un investissement essentiel en matière de capital humain. Etant donné que le secteur éducatif est considéré comme «non-productif» – en ce sens qu'il «n'est pas commercialisable», qu'il ne génère pas de revenus, n'améliore pas la balance des paiements ou le déficit budgétaire du gouvernement – et parce que les bénéfices de l'éducation n'apparaissent que plusieurs années plus tard, il est considéré comme un domaine coûteux d'assistance sociale. Cet argument ne tient pas compte du fait qu'il n'existe pas de pays ayant connu une croissance économique significative qui n'ait pas un système d'éducation de base généralisé. Cette perception ignore l'approche plus vaste du développement qui veut que les améliorations sociales, la diminution de la pauvreté et la croissance économique aillent de pair. L'éducation et la santé sont les fondements d'une économie productive. Bien que la logique de cette argumentation soit en général bien acceptée, elle est souvent négligée. Par conséquent, l'éducation et la santé ne se verront probablement accorder qu'une faible priorité lorsque des crédits sont dégagés grâce à l'allègement de la dette. Donc, si l'on veut accroître l'éducation de base, il convient que les crédits dégagés grâce à l'allègement de la dette y soient spécifiquement affectés. Une conversion de dette pour le développement est l'un des moyens les plus efficaces de canaliser ces gains vers l'éducation.

### 3. LES MÉCANISMES DE LA CONVERSION DE DETTE

3.1 Une conversion de dette a lieu lorsqu'une agence de développement, profitant d'un marché de la dette fortement escompté, offre à un pays en développement d'alléger sa dette en échange du financement local d'un projet approuvé d'un commun accord. On utilise dans ce contexte une définition large du terme «agence de développement», afin d'y inclure toute organisation – telles que les agences gouvernementales et multilatérales, les organisations non-gouvernementales ou les fondations privées – qui soit une agence de financement extérieure oeuvrant en faveur d'objectifs nationaux de développement.

3.2 Les conversions de dettes sont apparues en réaction à la crise de la dette des années 80, au moment où de nombreux pays en développement ont commencé à se heurter à des difficultés pour rembourser les devises étrangères qu'ils avaient empruntées auprès de banques commerciales internationales. Les banques se sont aperçues – et continuent de s'apercevoir – que les emprunteurs des pays en développement peuvent être défaillants pour le remboursement de leurs prêts. Plutôt que de garder des prêts non productifs dans leurs portefeuilles (ce qui, dans de nombreux cas, exige que les banques augmentent leurs provisions pour créances douteuses, et peut réduire leur accès à de nouveaux capitaux), les banques commerciales préféreraient annuler ces dettes et les vendre à des prix fortement escomptés, ou même faire don des créances à une agence de développement. En annulant ces dettes, les banques se débarrassent des prêts non productifs. En outre, les banques recouvrent une portion des sommes qui leur sont dues en vendant la créance (à un prix très réduit) ou, dans certains cas, en bénéficiant d'un avantage fiscal. Cependant, lorsque des créanciers souhaitent vendre leur créance sur un marché secondaire, une tierce partie a ainsi la possibilité d'utiliser ses devises étrangères pour acheter cette créance. La tierce partie peut alors négocier avec le pays débiteur la possibilité d'offrir un financement

**Schéma 3 - Un modèle simplifié de conversion de dette pour le développement**



local destiné à un projet spécifique en échange de l'apurement de la créance. Ce processus, illustré au **schéma 3**, est expliqué plus en détail ci-dessous.

3.3 La plupart des conversions de dette pour le développement comptent quatre étapes et font intervenir quatre partenaires principaux. Le premier partenaire est l'agence de développement, jusqu'ici

principalement des organisations internationales non-gouvernementales, aidée par un spécialiste international dans les transactions sur la dette qui fournit des conseils et offre des services. Le deuxième partenaire est le gouvernement débiteur du pays en développement, opérant par le truchement de sa banque centrale et d'autres départements gouvernementaux spécialisés. Le troisième partenaire est le créancier qui détient la créance. Le quatrième partenaire est l'institution locale qui reçoit les fonds locaux et met en oeuvre le projet de développement. Les quatre étapes sont les suivantes : la préparation ; l'achat de la dette sur le marché secondaire ; la conversion elle-même ; et enfin la phase des résultats.

3.4 Au cours de l'étape de préparation, l'agence de développement identifie un projet présentant un intérêt commun pour elle-même et pour le pays endetté et qui est susceptible d'être financé par une conversion de dette. Les projets sont considérés comme éligibles pour une conversion s'ils remplissent deux exigences fondamentales : le projet s'attaque à un problème national hautement prioritaire et comporte une composante importante en coût local. Lorsque l'agence et le gouvernement se sont mis d'accord sur un projet à faire financer par une conversion, le pays débiteur doit identifier les créances qui serviront à cette conversion.<sup>1</sup> L'agence détermine, avec l'aide d'un spécialiste international professionnel en matière de transactions de dette, si les créanciers détenant ces créances sont disposés à les vendre sur le marché secondaire et à quel prix réduit. Lorsque des créances spécifiques ont été identifiées, l'agence extérieure négocie les termes de la conversion avec le pays endetté, c'est-à-dire que l'agence offrira un allègement de la dette extérieure

---

<sup>1</sup>N'étant pas en mesure de rembourser intégralement leurs dettes en souffrance, un certain nombre de pays en développement sont amenés à établir une distinction entre les dettes dont ils souhaitent assurer le service et celles pour lesquelles ils ne le feront pas (la décision est en grande partie prise en fonction des espérances que ce pays a d'avoir accès à des capitaux nouveaux mis à disposition par le créancier). Si un pays a décidé de ne pas assurer le service de la dette qu'il a contractée auprès d'un créancier, il aura peu d'intérêt à envisager une conversion de dette. Cependant s'il souhaite entretenir de bonnes relations de travail avec ce créancier, il peut avoir intérêt à effectuer un service partiel de cette dette au moyen d'une conversion.

en échange du financement local du projet par le pays. L'agence extérieure et le gouvernement débiteur devront se mettre d'accord sur deux autres questions : le montant des crédits locaux que le gouvernement affectera au projet par rapport à celui de la dette extérieure à apurer, et le choix de l'organisme chargé de la réception des fonds locaux et de la mise en oeuvre du projet. Par le passé, l'agence locale responsable de la mise en oeuvre du projet a souvent été l'agence de développement elle-même (ou un bureau local de l'ONG internationale qui avait acheté la créance). Cependant, rien n'empêche que les conversions de dette soient effectuées de façon à ce que ce soit l'agence de développement qui finance la conversion de dette et soit tierce partie (contractée par l'agence de développement) qui soit responsable de la mise en oeuvre du projet. Lorsque les différentes parties se sont mises d'accord sur ces questions, on peut entreprendre les trois étapes restantes.

3.5 Avec l'aide d'un spécialiste en transactions de dettes, l'organisme de développement achète à la banque créancière la dette étrangère en souffrance sur le marché secondaire à un prix réduit (*le prix d'achat*). L'agence remet alors la créance à l'agence locale chargée de la mise en oeuvre (comme indiqué ci-dessus, il s'agit souvent tout simplement du bureau local de l'agence internationale de développement). La conversion peut alors se dérouler. L'agence locale remet la créance à la banque centrale du pays débiteur, et en échange, reçoit un montant en monnaie locale au taux convenu (*le prix de rachat*). Deux actions sont donc réalisées au cours de l'étape finale. La banque centrale du pays débiteur annule la créance et, ce faisant, apure la dette (à sa *valeur nominale intégrale*). Le numéraire dégagé est utilisé par l'agence locale pour mettre à exécution le projet de développement.

3.6 Le mécanisme de conversion de dette pour le développement est fondé sur des écarts de prix. Le premier écart est constitué par la décote importante entre la *valeur nominale* de la dette d'origine et le *prix d'achat* de la créance (souvent moins de 50 cents au dollar). Cette décote est définie par le cours de la créance sur le marché secondaire. Le deuxième écart représente la différence entre la *valeur nominale* de la dette d'origine et le *prix de rachat* payé pour con-

**Tableau 1 - Conversions de dette  
pour le développement de l'UNICEF**

L'Unicef a beaucoup œuvré pour montrer jusqu'où l'on peut aller avec les conversions de dette. Depuis 1989, 21 conversions effectuées dans des pays aussi divers que le Soudan, Madagascar et la Zambie, ont permis d'apurer 193 millions de dollars de dette pour un coût de 25 millions de dollars, et de générer 48 millions de dollars de fonds destinés à des projets de développement. Ces conversions ont été financées *en plus* des programmes nationaux habituels, grâce à des campagnes spéciales de collecte de fonds ou à l'annulation de dettes (comme cela apparaît dans le tableau où le prix d'achat est de 0 dollar) et constituent donc de l'argent frais.

La réussite de l'UNICEF s'explique par trois facteurs déterminants : les projets sont toujours formulés en partenariat avec le gouvernement et s'attaquent à des priorités nationales ; les projets sont choisis pour leur viabilité et leur forte composante en coûts locaux ; les projets choisis ont une durée de vie de 3-4 ans afin de se prémunir contre l'inflation et la dévaluation de la monnaie.

<i>Conversion</i>	<i>Valeur nominale</i>		<i>Prix d'achat (PA)</i>		<i>Prix de rachat (PR)</i>		<i>Levier (PR/PA)</i>
	<i>en \$ EU de dette</i>	<i>en \$ EU sur le marché secondaire</i>	<i>(en % de la valeur nominale)</i>	<i>en \$ EU -- fonds locaux générés</i>	<i>(en % de la valeur nominale)</i>		
Soudan 1989-1992 <sup>a</sup>	59.355.000	0	0%	3.285.000	5,5%	--	
Jamaïque 1992 <sup>b</sup>	4.000.000	2.877.000	71,9%	4.000.000	100%	1,4	
Madagascar 1992 <sup>c</sup>	4.000.000	2.000.000	50%	4.000.000	100%	2	
Phillippines 1992 <sup>d</sup>	486.000	245.000	50,4%	329.000	67,7%	1,3	
Phillippines 1993 <sup>e</sup>	250.000	0	0%	180.000	72%	--	
Bolivie 1993 <sup>f</sup>	15.000.000	2.400.000	16%	3.600.000	24%	1,5	
Phillippines 1993 <sup>f</sup>	1.226.000	864.000	70%	1.000.000	82%	1,2	
Madagascar 1993 <sup>g</sup>	2.000.000	940.000	47%	2.000.000	100%	2,1	
Sénégal 1993 <sup>h</sup>	24.000.000	6.000.000	25%	11.000.000	46%	1,8	
Madagascar 1994 <sup>h</sup>	1.200.000	576.000	48%	950.000	79%	1,6	
Madagascar 1994 <sup>i</sup>	2.000.000	1.000.000	50%	2.000.000	100%	2	
Pérou 1994 <sup>j</sup>	10.880.000	0	0%	2.720.000	25%	--	
Zambie 1994 <sup>j</sup>	66.614.000	7.328.000	11%	10.990.000	16,5%	1,5	
Mexique <sup>k</sup>	1.870.000	1.015.000	54%	1.658.000	88,7%	1,6	
<b>Total</b>	<b>192.881.000</b>	<b>25.445.000</b>	<b>13,2%</b>	<b>47.713.000</b>	<b>24,7%</b>	<b>1,9</b>	

- a. Sept conversions dans les secteurs de l'eau, de la santé, et de l'assainissement
- b. Secteurs de la santé, des femmes et des enfants des rues
- c. Secteurs de l'éducation, de la santé et de la nutrition
- d. Enfants dans les conflits armés
- e. Secteur de l'enseignement primaire

- f. Secteur de l'éducation
- g. Deux conversions de dette dans les secteurs de l'eau, de la santé, et de l'assainissement
- h. Secteurs de la santé, de l'eau et de l'éducation
- i. Urgence en cas de cyclone
- j. Programme national UNICEF
- k. Secteurs de la santé et de l'éducation

vertir la dette extérieure en fonds destinés à des projet locaux. Ce différentiel est le résultat de négociations entre l'agence de développement et le gouvernement débiteur. Aussi, le montant des fonds locaux créés varie-t-il de conversion en conversion. Dans un cas typique, une conversion de dette créera des fonds locaux d'une valeur équivalente à 150-200% du prix d'achat.

3.7 Le meilleur moyen de comprendre le fonctionnement d'une conversion de dette consiste à examiner un exemple. Au début de 1993, la Fondation «River Blindness» a acheté 1 million de dollars de dette du Nigéria sur le marché secondaire pour un montant de 400.000 dollars (à un prix d'achat de 40 cents au dollar). Cette somme a été rachetée pour 500.000 dollars de monnaie locale (à un prix de rachat de 50 cents au dollar ) afin de financer la distribution de médicaments utilisés pour combattre l'onchocercose («cécité des rivières»). Ainsi, par le truchement d'une conversion de dette, la Fondation «River Blindness» a été en mesure de multiplier par un facteur de 1,2 les fonds destinés à son projet, tout en aidant à apurer une partie de la dette commerciale du Nigéria. D'autres exemples de conversions de dette sont illustrés dans les **tableaux 1 et 2** ainsi que dans l'**annexe technique**.

3.8 Les explications ci-dessus se réfèrent à des banques créancières et à un marché secondaire, ce qui suppose que toutes les conversions de dette portent sur de la dette commerciale. Historiquement, les conversions se sont d'abord portées sur de la dette commerciale. Ces dernières années, cependant, elles se sont étendues à la dette publique due à des créanciers bilatéraux. L'utilisation de la dette publique modifie quelque peu le scénario décrit ci-dessus, car il est difficile de parler d'un «marché secondaire» quand il s'agit d'une dette publique (étant donné que les créanciers gouvernementaux – principalement sous la forme des conseils qui régissent les crédits à l'exportation – n'ont souvent pas la même souplesse que les banques commerciales quand il s'agit d'escompter une dette). Néanmoins, le nombre de conversions portant sur la dette publique a jusqu'à présent été limité.

## 4. L'ATTRAIT DE LA CONVERSION DE DETTE

4.1 «Tout le monde est gagnant» – c'est réellement ce qui se passe dans le cas d'une conversion de dette. Examinons les avantages des conversions de dette en nous plaçant dans la perspective du gouvernement récipiendaire. La dette extérieure est apurée ; elle l'est avec un escompte et le gouvernement paie la dette en monnaie locale (au lieu de puiser dans ses maigres réserves de devises étrangères). En outre, ces sommes en monnaie locale ne quittent pas le pays mais elles sont utilisées pour financer des projets de développement nationaux bien déterminés. Enfin, apurer une dette extérieure et régler les arriérés peut permettre à un pays d'avoir accès à des capitaux bien nécessaires qui lui seraient autrement refusés.

4.2 Examinons maintenant les conversions de dette en nous plaçant dans la perspective d'une organisation de développement internationale. Les conversions de dette permettent à l'organisation de traiter simultanément deux questions cruciales : l'apurement de la dette et la création de fonds locaux destinés au développement. En outre, pour les organisations non-gouvernementales, convertir une dette peut permettre à l'agence en question de multiplier son investissement. Les ONG internationales achètent la créance à prix réduit, en utilisant leurs devises étrangères, mais les pays bénéficiaires, qui attachent une importance relativement plus grande aux rares devises étrangères, sont souvent disposés à consacrer plus de fonds en monnaie locale pour le projet de développement que ce que l'ONG a elle-même payé. Par conséquent, les ONG étrangères acquièrent un effet de levier sur leur investissement initial en exploitant l'écart entre la *valeur* associée à leurs rares devises étrangères et la *valeur* de la monnaie locale. En d'autres termes, les conversions de dette sont un mécanisme permettant aux ONG d'échanger leur monnaie en bénéficiant d'une bonification.

**Tableau 2 - Quelques cas sélectionnés  
de conversions de dette pour le développement en Afrique**

Le tableau suivant décrit certaines des conversions de dette pour le développement réalisées en Afrique subsaharienne. Un seul cas est cité par pays, bien que la plupart des pays mentionnés aient déjà effectué de nombreuses conversions. Les conversions UNICEF décrites dans le Tableau 1 ne figurent pas ici (à l'exception de la conversion de dette de la Zambie en 1994, dont le total qui figure ci-dessous comprend la transaction de l'UNICEF).

<i>Conversion</i>	<i>Valeur nominale en \$ EU de dette</i>	<i>Prix d'achat (PA) en \$ EU sur le marché secondaire</i>	<i>Prix de rachat (PR) en % de la valeur nominale)</i>	<i>Prix de rachat (PR) en \$ EU -- fonds locaux générés</i>	<i>Prix de rachat (PR) en % de la valeur nominale)</i>	<i>Levier (PR/PA)</i>
Madagascar 1990 <sup>a</sup>	919.000	446.000	49%	919.000	100%	2,1
Guinée 1990 <sup>b</sup>	1.000.000	500.000	50%	1.000.000	100%	2
Niger 1990 <sup>b</sup>	1.000.000	500.000	50%	1.000.000	100%	2
Ghana 1991 <sup>c</sup>	1.000.000	250.000	25%	1.000.000	100%	4
Nigéria 1993 <sup>d</sup>	1.000.000	400.000	40%	500.000	50%	1,3
Tanzanie 1994-95 <sup>e</sup>	2.100.000	750.000	36%	1.850.000	88%	2,4
Zambie 1994 <sup>f</sup>	92.300.000	10.200.000	11%	15.300.000	16,5%	1,5

- a. Entrepris par le «World Wild Fund for Nature» pour des projets d'environnement.
- b. Entrepris par le «International Foundation for Education and Self Help» pour des projets d'autosuffisance.
- c. Entrepris par «Conservation International», avec l'aide de la «Debt-for-Development Coalition», pour des projets d'environnement.
- d. Entrepris par la Fondation «River Blindness» pour des programmes de vaccination.
- e. Quatre conversions entreprises par le Fonds de l'Aga Khan pour le développement économique et la «International Finance Corporation» avec l'assistance de la «Debt-for-Development Coalition» pour des projets d'écotourisme.
- f. Entrepris par plusieurs ONG, entre autres l'UNICEF, CARE, «Habitat for Humanity» et Vision mondiale avec l'assistance de la «Debt-for-Development Coalition» pour une gamme de projets portant sur les secteurs sociaux.

4.3 En outre, les conversions de dette présentent un attrait particulier en matière d'aide à l'éducation en ce sens qu'elles nous permettent d'éviter le problème de l'inadéquation entre le type de fonds disponibles et le type de fonds nécessaires. Sur un continent où 30% des enfants se voient encore refuser une éducation de base, l'aide étrangère destinée à l'Afrique doit être canalisée pour atteindre

le but de «l'éducation pour tous» (c'est un des objectifs de politique de la plupart des agences). Cependant, pendant les années 80, l'aide à l'éducation en Afrique a été principalement concentrée sur l'enseignement supérieur, ce qui, bien sûr, ne va pas dans le sens de la mise à disposition d'une éducation de base. Toutefois, lorsque l'on examine les pratiques courantes de financement des bailleurs de fonds, ceci n'est guère surprenant. A tous les niveaux de l'éducation de base, la plupart des dépenses sont effectuées en monnaie locale – principalement les salaires (qui représentent plus de 80% de bon nombre de budgets africains d'éducation de base) – alors que celles effectuées en devises étrangères sont peu nombreuses. Or beaucoup d'agences de développement et de bailleurs de fonds sont régis par des statuts qui interdisent l'utilisation de leurs fonds pour financer des dépenses en monnaie locale. Quelques agences financent exclusivement les coûts en devises étrangères d'un projet d'éducation et laissent au gouvernement le soin d'assumer toutes les dépenses en monnaie locale. De plus, la plupart de ces agences s'imposent des restrictions quand il s'agit de financer les salaires des fonctionnaires nationaux. Il existe, de ce fait, une inadéquation entre le type de fonds nécessaires pour l'éducation de base (principalement des besoins en monnaie locale) et ceux mis à disposition par les agences extérieures (presque toujours des devises étrangères). Ces restrictions en matière de financement, qui sont imposées par les bailleurs de fonds, vont à l'encontre des besoins de l'éducation de base ; les agences voient ainsi leurs budgets détournés du soutien à un système éducatif durable et orientés plutôt vers la fourniture d'une assistance technique et de bourses à l'étranger (domaines où l'inadéquation est moins perceptible). L'un des véritables attraits de la conversion de dette en faveur de l'éducation est de surmonter le problème de l'inadéquation des crédits et de permettre en même temps aux bailleurs de fonds de contribuer au fondement d'un système d'éducation de base complet.

## **5. LES PROBLÈMES ÉVENTUELS POSÉS PAR LES CONVERSIONS DE DETTE**

5.1 Si les conversions de dette semblent profiter à tout le monde, pourquoi n'ont-elles pas été utilisées à plus grande échelle ? Il existe cinq problèmes éventuels, associés aux conversions, qui méritent d'être mentionnés.

5.2 La première préoccupation, c'est l'inflation. Dans la théorie, l'inflation dans le pays bénéficiaire constitue un souci associé aux conversions car si le gouvernement fournit les fonds nécessaires au projet en imprimant de la monnaie, ceci augmente la masse monétaire et a une incidence inflationniste. Cependant, dans la pratique, les préoccupations en matière d'inflation sont très exagérées. Un bon nombre des pays les mieux adaptés à une conversion de dette font partie de ceux que la Banque mondiale classe dans la catégorie IDA (Association Internationale pour le Développement, c'est-à-dire les pays à faibles revenus). La plupart de ces pays suivent les plans macroéconomiques du Fonds Monétaire International qui imposent des limites strictes aux dépenses et aux emprunts effectués par les gouvernements ainsi qu'à la croissance de la masse monétaire. Par conséquent, si le pays souhaite participer à une conversion de dette, il ne lui est pas possible de financer le projet tout simplement par l'émission de papier-monnaie ou par des emprunts. Par contre, le pays doit intégrer la dépense nouvelle dans le budget national et réaffecter les ressources provenant d'autres domaines pour financer le projet. Ce type d'opération n'a aucune incidence sur la masse monétaire ou sur les dépenses totales et n'aura donc aucun impact inflationniste.<sup>2</sup>

5.3 La discussion ci-dessus fait ressortir un point important, à savoir, plus particulièrement, que les conversions de dette comportent un coût pour le gouvernement récipiendaire. Avant la conversion de dette, le gouvernement avait une dette étrangère peu onéreuse (son

coût était bas parce que, si le gouvernement devait déjà des arriérés, il était peu probable que la dette soit intégralement remboursée). Cependant, après la conversion, le gouvernement possède ce qui constitue essentiellement une dette intérieure fort coûteuse (qui devra être remboursée pour financer le projet de développement convenu). Les conversions transforment la dette en une source de financement du développement ; toutefois, il ne faut pas oublier que le gouvernement est responsable de la mise à disposition de ces nouveaux crédits.

5.4 La seconde préoccupation en matière de conversion de dette est liée aux deux *risques de transaction* que court l'agence extérieure de développement : la baisse de la valeur de l'investissement et le non-paiement. Le premier de ces risques – la réduction de la valeur de l'investissement – est lié au fait qu'avec une conversion de dette typique, l'agence extérieure «convertit» immédiatement toutes ses devises étrangères en fonds locaux. Cependant, si le projet doit s'étendre sur plusieurs années, les ONG courent le risque que leur effet de levier initial soit réduit ou perdu à cause de la dévaluation de la monnaie ou de l'hyperinflation. On peut éviter ce risque en laissant le produit de la conversion de dette sur un compte de garantie bloqué, en dollars, auprès de la banque centrale. Ce compte permet à l'agence de développement de garder son investissement en dollars et d'en convertir le «produit» en monnaie locale (au taux en vigueur) uniquement lorsque cela est nécessaire.

5.5 Le second risque de la transaction, c'est le non-paiement.

---

<sup>2</sup> Dans le passé, les pays participant à une conversion de dette émettaient des titres locaux (au lieu de monnaie) afin d'éviter d'alimenter l'inflation. Pour financer les coûts du projet, l'agence responsable de la mise en oeuvre recevait des intérêts trimestriels sur les titres, ou bien elle les revendait sur le marché et générait ainsi immédiatement une somme globale en numéraire. La banque centrale n'ayant pas besoin d'émettre de la monnaie pour vendre les titres au public, cette démarche permettait à l'agence d'obtenir immédiatement du numéraire, sans pour autant alimenter l'inflation. Cette pratique d'émission de titres est rarement utilisée à l'heure actuelle. Ceci est dû en partie au fait que la vente de titres sur le marché exige l'existence de marchés de capitaux intérieurs élaborés et en partie au fait que cette approche s'est avérée trop compliquée, lente et peu fiable.

Dans les conversions de dette ce sont les gouvernement qui fournissent le financement du projet local. Ceci pose la question de savoir si les nouveaux régimes respecteront les engagements pris par leur prédécesseur. Au début des conversions de dette, le non-paiement constituait une véritable préoccupation lorsque, après avoir remis la créance, quelques ONG n'avaient pas été intégralement payées comme prévu. Il existe deux solutions au problème : premièrement, veiller à ce que les projets choisis bénéficient d'un *soutien national ferme* afin d'éviter que ne se posent des problèmes d'engagement national ; et, deuxièmement, au lieu de remettre à l'escompte l'intégralité des créances au début du projet, on peut le faire progressivement et les convertir au fur et à mesure des besoins. Néanmoins, si l'environnement politique ou macroéconomique est instable, les ONG ayant des projets à long terme peuvent préférer convertir les devises étrangères de façon classique et à mesure du déroulement du projet.

5.6 Le troisième problème posé par les conversions de dette est que l'effet de levier créé par les marchés secondaires de la dette fonctionne principalement en faveur des ONG. Si l'ONG peut générer près de 100% de la valeur nominale de la dette en fonds locaux, alors le pays en développement ne bénéficie pas de la réduction de la dette. Par contre, les pays en développement *subventionnent* finalement la valeur de l'effet de levier dont disposent les ONG. Par conséquent, les gouvernements doivent s'assurer que les projets financés sont des priorités nationales liées à des finalités à long terme de développement.

5.7 Les conversions effectuées dans le passé ont permis de déceler un quatrième problème qui a trait à «l'additionnalité» ou le montant des ressources nouvelles apportées au pays à la suite d'une conversion. Lorsqu'une ONG internationale participe à une conversion de dette, les fonds supplémentaires acquis au moyen de cet effet de levier peuvent en fait permettre à l'organisation de réduire le niveau des ressources en devises fortes consacrées à ce pays. Ainsi, les fonds générés par l'allègement de la dette peuvent être utilisés pour remplacer des dépenses existantes et les économies ainsi réalisées pourront être consacrées à des projets se déroulant dans d'autres pays. En outre, dans les pays où les ONG internationales constituent

une source importante de devises fortes, le gouvernement peut constater une détérioration de ses réserves en devises étrangères. Les gouvernements peuvent éviter cet écueil lors de l'étape de la préparation de la conversion, en examinant avec soin et en n'approuvant que les projets qui représentent une dépense supplémentaire. Il convient de noter cependant que les ONG internationales, dont les ressources sont limitées, recherchent fréquemment des projets qui leur offriront le meilleur rendement possible de leur investissement. Par conséquent, certaines ONG participent à des conversions de dette afin d'obtenir le rendement le plus élevé possible et si la conversion de dette n'existait pas, elles ne participeraient pas au projet. En d'autres termes, tout le débat axé sur «l'additionnalité» ne reflète pas toujours le véritable fonctionnement des ONG.

5.8 Le cinquième problème des conversions de dette est le problème de «l'aller et retour» qui se produit lorsque les fonds générés au plan local par la conversion de dette sont dépensés à l'étranger. Dans certains cas, les pays peuvent utiliser le produit de la conversion pour acheter certains produits spécifiques importés ; il est souhaitable cependant que ces achats à l'étranger soient peu fréquents et hautement prioritaires pour le projet. Dans la plupart des cas, «l'aller-et-retour» annule le but même de la conversion – les fonds de développement ne profitent pas directement au pays et la dette étrangère, achetée à bon marché convertie en une dette intérieure chère draine les réserves de devises étrangères (en d'autres termes, c'est comme s'il s'agissait d'une dette extérieure très coûteuse). L'aller-et-retour s'est également produit dans le passé lorsque les conversions étaient utilisées pour générer des programmes de bourses destinés aux ressortissants nationaux faisant leurs études dans des universités étrangères.<sup>3</sup> Les gouvernements doivent décider si le fait d'offrir des bourses à l'étranger est suffisamment important pour justifier les effets négatifs associés à «l'aller-et-retour».

---

<sup>3</sup>On a observé un exemple en 1990 lorsque l'Université de Harvard et le gouvernement de l'Equateur ont convenu d'utiliser une conversion de dette pour financer les bourses de vingt étudiants équatoriens pendant une période de dix ans. Harvard a acheté 5 millions de dollars de dette sous forme de traites pour la somme de 775 000 dollars. En échange, la banque centrale équatorienne a fourni l'équivalent de 2,5 millions de dollars qui ont été, pour la plupart, convertis en dollars l'année suivante et investis sur les marchés monétaires des Etats-Unis afin de financer les bourses. Seul un faible pourcentage (15 %) des fonds locaux est resté en Equateur pour financer un fonds de recherche destiné aux enseignants et aux étudiants de Harvard en visite dans le pays. Les avantages que Harvard tire de ce programme sont clairs – elle gagne un programme de bourse et un fonds de recherche à un prix très réduit. Le gouvernement de l'Equateur apure une créance (non-productive) et permet à une poignée d'étudiants équatoriens de faire ses études à l'étranger. Cependant, cette modalité exige de nouvelles dépenses gouvernementales (qui drainent les réserves en devise étrangères). En outre, comme tous ces étudiants ne rentreront pas forcément en Equateur ultérieurement, l'incidence des bourses sur le développement national est limité. Etant donné la valeur discutée de ce type de transaction, il est désormais rarement pratiqué.

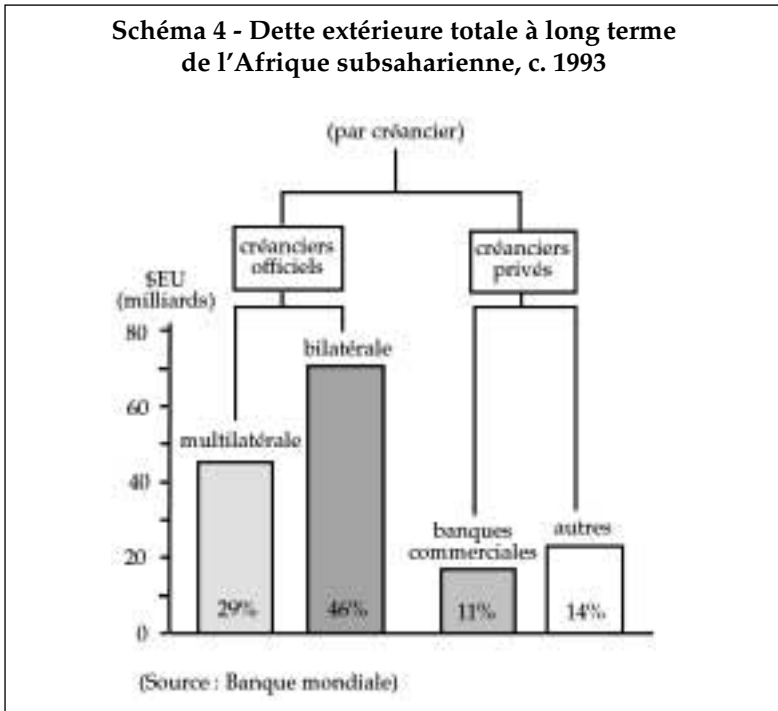
## 6. LES CONDITIONS PRÉALABLES À UNE CONVERSION DE DETTE RÉUSSIE

6.1 Il ressort clairement des avantages et des inconvénients décrits ci-dessus que les conversions de dette, si elles sont soigneusement planifiées et comprises, peuvent être intéressantes pour toutes les parties concernées. Néanmoins, avant d'utiliser la conversion de dette, il convient de satisfaire un certain nombre de critères. Nous décrivons, ci-dessous, cinq des principales conditions nécessaires aux conversions de dette.

6.2 La première condition préalable à une conversion de dette est que le pays débiteur soit considéré comme «lourdement endetté» et qu'il ait peu ou pas d'espoir d'être en mesure de rembourser sa dette ainsi que les arriérés cumulés. Il peut sembler évident que seuls les pays qui en ont besoin voient leur dette allégée, bien que cela signifie, par exemple, que plusieurs pays d'Afrique australe ne soient pas éligibles pour une conversion de dette (cf. **schéma 2**, en ce qui concerne le niveau d'endettement des pays africains).

6.3 La deuxième condition est que le pays ait un niveau suffisamment élevé de dette *appropriée*. Les conversions se sont appliquées principalement à la dette due à des banques commerciales ; cependant, en Afrique subsaharienne, les trois-quarts de la dette à long terme sont dûs à des créanciers multilatéraux ou bilatéraux. Comme l'illustre le **schéma 4**, 11 % seulement de la dette de l'Afrique subsaharienne est due à des banques commerciales privées, alors que 29 % est due à des organisations multilatérales de prêt et 46 % au plan bilatéral (les 14 % restant représentent d'autres créanciers privés). Ainsi, il n'existe que peu de dette commerciale africaine ; ceci se complique encore par le fait que les banques européennes (qui détiennent nombre des créances) ne bénéficient pas toujours des mêmes incitations fiscales en matière d'annulation de créances douteuses que leurs homologues américaines. Ceci signifie que le

**Schéma 4 - Dette extérieure totale à long terme de l'Afrique subsaharienne, c. 1993**



marché secondaire de la dette africaine et la portée de la conversion sont limités.

6.4 La troisième condition préalable est liée à des considérations spécifiques au secteur concerné. Les conversions de dette commencent lorsque le bailleur de fonds et le bénéficiaire conviennent des détails afférents à un projet convenable, mais le fait que le bailleur de fonds et le gouvernement arriveront à un accord ne doit pas être pris pour acquis. En matière d'éducation, existe-t-il une politique nationale cohérente en place qui puisse servir de base à un accord entre le gouvernement et l'investisseur étranger ? Si ce n'est pas le cas, le nombre de projets éducatifs susceptibles de faire l'objet d'un accord et d'être financés par des conversions de dette sera limité. En outre, nous devons nous poser la question de savoir quels sont les niveaux actuels des dépenses publiques d'éducation. Seuls quelques pays

africains ont des dépenses d'éducation élevées mais dans ces pays, il n'est ni nécessaire ni souhaitable de diriger davantage de fonds issus d'une conversion vers le secteur de l'éducation. Ceci est le cas d'une minorité d'Etats africains, mais il est important de souligner que les conversions de dette ne sont pas un mécanisme adapté à toutes les situations.

6.5 La quatrième condition préalable – un environnement macroéconomique sain – pose le problème de la viabilité à long terme du programme financé au moyen d'une conversion de dette. Il convient de rappeler qu'une conversion de dette constitue un instrument permettant de dégager *temporairement* des crédits équivalents – en effet, les fonds provenant d'une conversion peuvent ne durer que trois ou quatre ans. Mais que se passe-t-il lorsque les fonds générés par la conversion sont épuisés ? Les conversions de dette pourraient être utilisées pour augmenter temporairement les crédits à l'éducation, tout en réduisant parallèlement le fardeau du service de la dette et en permettant une croissance macroéconomique. Lorsque les fonds dégagés par la conversion de dette et destinés à un projet local sont épuisés, les crédits nationaux engendrés par la croissance macroéconomique devraient prendre le relais et maintenir les dépenses accrues d'éducation. Ceci suppose évidemment que le reste de l'économie offre des performances suffisamment bonnes qui permettent de financer un accroissement des dépenses d'éducation. Néanmoins, étant donné que les dépenses de l'éducation de base consistent essentiellement en salaires, elles sont difficiles à comprimer et comportent un facteur de durabilité intégré important.

6.6 La cinquième condition préalable est la capacité de l'Etat récipiendaire à gérer les conversions de dette. Il est important que la Banque centrale et le Trésor aient déjà fait l'expérience d'autres types de conversions, telles que la dette contre des titres, pour que la dette en faveur du développement se déroule harmonieusement. Ceci pose de moins en moins de problèmes à mesure qu'un plus grand nombre d'Etats africains – y compris Madagascar, la Zambie, la Guinée, le Niger, le Ghana, le Nigéria, le Sénégal, le Soudan et la Tanzanie - utilisent le mécanisme de la conversion de dette. Cependant, à

la fin des années 80, lorsque les conversions de dettes commençaient à gagner du terrain, la question de la capacité en matière de gestion a poussé les ONG à n'utiliser presque exclusivement qu'en Amérique latine cette nouvelle technique. Les ONG faisaient confiance aux Etats latino-américains et pensaient qu'ils étaient susceptibles de réaliser des conversions de dette avec succès et c'est certainement l'une des raisons pour lesquelles plus des deux tiers de toutes les conversions de dette pour le développement se sont déroulées dans cette région du monde.

6.7 Les pays qui remplissent ces conditions sont en mesure d'exécuter des conversions de dette. Les pays qui veulent participer à des conversions de dette peuvent suivre quatre approches. La première approche consiste à mettre au point des mécanismes permanents de conversion de dette (connus sous le terme de fonds de dette pour le développement) tel que l'ont fait certains pays (le Mexique et les Philippines en particulier). Lorsque ces fonds sont en place, les ONG peuvent s'adresser à un gouvernement et lui présenter une proposition de projet. Celui-ci devra avoir précédemment mis au point une structure de conversion de dette qui comportera un mécanisme permettant de faire approuver les projets, de fixer un prix de rachat et d'identifier les sources de la dette. Les fonds de dette pour le développement gérés par le gouvernement qui font de la conversion de dette une opération de routine, sont décrits de façon plus détaillée au paragraphe 8.3. La deuxième approche est d'effectuer une conversion de dette conjointement avec un «package» du «montage financier de l'IDA pour la réduction de la dette». La Banque mondiale a mis au point, pour les pays à faibles revenus, un programme de réduction de la dette qui prévoit une subvention permettant essentiellement au gouvernement de racheter une dette commerciale sur le marché secondaire à un prix fortement réduit. Les réductions de dette IDA ont commencé à offrir les conversions de dette pour le développement à titre d'option. L'annexe technique décrit l'utilisation de cette approche en Zambie. La troisième possibilité en matière de conversion de dette est que l'agence de développement effectue une transaction «unique» dans un pays qui a déjà eu recours à la conversion de dette. Les ministères concernés disposent alors en leur sein de la compé-

tence nécessaire pour entreprendre une conversion ; il est aussi conseillé aux agences de développement d'avoir recours à des services spécialisés pour structurer cette conversion. La quatrième approche consiste à effectuer une conversion dans un pays qui soit intéressé mais qui n'en a pas encore fait. Cette approche exigera probablement que l'on renforce les capacités nationales au sein du gouvernement bénéficiaire avec l'aide de spécialistes en conversion de dette afin de garantir que les services du Trésor, de la banque centrale et des ministères sectoriels correspondants disposent des personnes compétentes nécessaires. Les gouvernements seront peut-être quelque peu ambivalents et hésitants lorsqu'il s'agira de participer à une conversion de dette pour la première fois – il peuvent craindre que la conversion de dette ne crée un précédent allant à l'encontre d'une annulation pure et simple de leurs dettes. Ce type de calculs stratégiques est inévitable, bien qu'une évaluation des avantages et des inconvénients doive montrer clairement que les conversions peuvent oeuvrer en faveur des intérêts à long terme de tout un chacun.

## **7. ÉTENDRE LA PORTÉE DES CONVERSIONS DE DETTE POUR LE DÉVELOPPEMENT – LE RÔLE DES AGENCES OFFICIELLES DE DÉVELOPPEMENT**

7.1 Sur le plan historique, les conversions de dette ont principalement fait intervenir des ONG qui achètent de la dette auprès d'une banque commerciale. Ceci signifie cependant que l'incidence des conversions sur la réduction du niveau global de la dette est marginale et que le montant des ressources qu'une ONG peut mobiliser est limité parce que la dette auprès d'une banque commerciale ne représente qu'un élément de la dette étrangère totale. En Afrique subsaharienne, 75 % de l'ensemble de la dette extérieure à long terme est due à des créanciers multilatéraux et bilatéraux. On constate que les créanciers officiels tendent à mieux accepter le concept de conversion de dette.

7.2 Les agences bilatérales de développement ont commencé à considérer les conversions de dette comme étant un des instruments pouvant financer les *programmes d'aide publique au développement*. Ceci modifie quelque peu le scénario décrit au chapitre 3 en ce que, lorsque l'on utilise des créances de l'aide publique au développement (APD), «l'agence de développement» et le «créancier» sont une seule et même organisation. Néanmoins, la nature fondamentale de la conversion de la dette n'est pas modifiée et l'agence de développement et le gouvernement bénéficiaire doivent négocier le montant du financement local qui sera offert en échange de l'allègement de la dette (c'est, en fait, la fixation des prix d'achat et de rachat).

7.3 On peut citer des exemples particuliers d'agences bilatérales qui ont participé à des conversions de dette. Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de 1992, le gouvernement canadien a annoncé un programme de conversion qui a permis de convertir 80 millions de dollars de la dette

APD due par le Salvador, le Honduras, le Nicaragua et la Colombie dans les monnaies locales respectives et de financer des projets de développement durable. De même, les Etats-Unis ont mis sur pied l'«Enterprise of the Americas Initiative» qui se rapporte à la dette concessionnaire due par certains gouvernements d'Amérique latine et des Caraïbes. La dette de chaque pays participant est réduite et restructurée ; l'intérêt est ensuite remboursé en monnaie locale et déposé directement dans un fonds en faveur de l'environnement. A ce jour, la «Initiative» a permis de générer environ 150 millions de dollars. De plus, la Suède, la France et l'Allemagne ont entrepris de réaliser des conversions de dette avec leurs créances APD en souf-france.

7.4 Si l'on se place dans la perspective des agences bilatérales, les conversions de dette représentent une option attrayante. La plupart des organisations de développement sont d'accord pour penser que dans de nombreux pays il est nécessaire de réduire considérablement la dette si l'on veut réaliser un développement durable. Les agences bilatérales ont donc annulé de la dette publique dans le cadre de leur stratégie globale de développement. Cependant, les conversions de dette sont une forme d'annulation de la dette avec *l'avantage supplémentaire de générer des fonds destinés à des projets locaux*. Par conséquent, les créanciers officiels se rendront compte que la conversion d'une partie de cette dette – et le fait de canaliser cet allègement vers des projets bien déterminés – aidera à mieux atteindre les objectifs globaux de développement que ne le ferait la simple annulation de la dette. En outre, dans un environnement où les agences officielles de développement ont à faire face à des budgets en diminution, les conversions de dette représentent une manière de faire «plus avec moins».

7.5 Les agences bilatérales devraient aussi considérer les conversions de dette comme un instrument de politique officielle en faveur de «l'appropriation locale». Nous savons que les conversions permettent d'apurer la dette et de créer des fonds destinés à des projets locaux, mais les conversions de dette font bien plus encore. Elles présentent un autre avantage, moins apparent, à qui est celui d'encourager une plus grande participation locale dans les projets

de développement. Lorsqu'un projet de développement financé de l'extérieur échoue – même s'il a été très bien préparé ou quels qu'en soient les bénéfiques potentiels – le bailleur de fonds se pose la question de savoir «ce qui n'a pas bien fonctionné». Des expériences récentes montrent qu'il est fréquent que les projets ne réussissent pas lorsqu'ils sont gérés de l'extérieur, sans participation des acteurs locaux. Il faudrait que les acteurs locaux aient le sentiment que leur participation a un sens et qu'ils sont partie prenante dans un processus de changement qui les implique. Or ceci est rarement le cas dans les projets financés de l'extérieur. Habituellement, l'agence extérieure de développement satisfait aux exigences en matière de devises étrangères d'un projet, laissant au gouvernement bénéficiaire la responsabilité des coûts locaux. Mais les gouvernements nationaux se heurtent fréquemment à des difficultés économiques et, de ce fait, leur participation financière reste limitée ou ne se concrétise pas. Ceci met le projet en danger, en partie parce qu'il lui manque un financement essentiel mais également parce que le projet manque d'engagement au plan local. Etant donné que les ressources locales ne sont pas utilisées, l'échec n'inquiétera que peu de personnes. Comment l'agence extérieure peut-elle améliorer le sentiment de participation et d'appropriation au niveau local et comment peut-elle également garantir que les fonds seront disponibles au niveau local ? C'est là que les conversions de dette trouvent leur place dans l'équation.

7.6 Toutes les agences bilatérales de développement détiennent des créances dont certaines ne seront peut-être pas remboursées. Contrairement aux dettes commerciales, seule une petite partie de la dette officielle bilatérale sera échangée sur le marché secondaire. Comment peut-on échanger cette dette bilatérale contre le financement de projets ? Au lieu d'utiliser l'approche classique en matière de financement de projets, une agence peut offrir, parallèlement à de l'argent frais pour le projet, une conversion de la dette existante en fonds destinés à des projets locaux de développement. L'argent frais est utilisé pour la composante en devises étrangères du projet, alors que la conversion est utilisée pour créer de la monnaie locale affectée de façon précise comme contrepartie au financement du projet. Les conversions de dette exigent du gouvernement national qu'il four-

nisse de la monnaie locale pour le projet convenu au moment de la conversion ce qui permet d'assurer dès le départ les besoins de financement en monnaie locale. Cependant, il est tout aussi important de noter que *la conversion de dette garantit qu'il existera un sentiment d'engagement pour le projet au niveau local*. L'utilisation de ressources nationales garantit un niveau considérable de participation locale dans la gestion du projet, qui à son tour crée un sentiment de «propriété» et une volonté de réussite qui manquent fréquemment dans les projets gérés de l'extérieur. Aussi, les agences de développement trouveront-elles que les conversions de dette peuvent contribuer à augmenter le taux de réussite des projets mis en oeuvre.

7.7 Si la discussion ci-dessus s'est concentrée sur la dette APD, la plupart des idées peuvent également s'appliquer aux agences bilatérales détenant une dette non-APD. Il est important de souligner que la dette APD ne représente qu'une faible partie de la dette totale due à des créanciers officiels bilatéraux. La plus grande partie de la dette bilatérale est détenue par d'autres agences gouvernementales, principalement par les conseils des crédits à l'exportation. Bien que ces organismes soient gérés sur une base essentiellement commerciale, ils n'en sont pas moins des instances quasi-gouvernementales et par conséquent ne disposent pas de la liberté dont jouissent les banques commerciales pour annuler les créances douteuses. Pour de nombreux conseils des crédits à l'exportation, annuler une créance douteuse exigerait que le gouvernement créancier prévoie une allocation budgétaire en échange de la créance, et ceci pourrait se faire au détriment des flux d'aide supplémentaire. Ceci représente une occasion favorable pour les conversions de dette : les agences officielles de développement pourraient utiliser leurs fonds pour annuler la dette due à d'autres instances gouvernementales tout en permettant que la monnaie locale dégagée par la conversion de dette garantisse que le volume total de l'aide n'en pâtisse pas.

7.8 La renégociation de l'allègement de la dette due à un créancier officiel non-APD est effectuée dans le cadre du «Club de Paris». Le Club de Paris est la réunion périodique des pays débiteurs avec leurs créanciers bilatéraux et multilatéraux officiels (l'appellation vient du fait que les réunions se tiennent au ministère français des Finances qui en assure les services de secrétariat). Le Club de Paris

a fait des propositions permettant de traiter le problème de la dette d'un pays en développement qui comportent des clauses de conversion de dette. Les pays les plus endettés ont pu choisir dans une liste d'options appelée «Les Termes de Toronto améliorés» et plus récemment les «Termes de Naples». Ces termes permettent aux pays, lors du rééchelonnement ou de la réduction de leur stock de dette, d'utiliser jusqu'à 10 % de toute la dette éligible due aux créanciers bilatéraux en faveur de programmes de conversion de dette.<sup>4</sup>

7.9 Les agences multilatérales de développement ont aidé les pays à réduire leur stock de dette en souffrance par des rachats («buy-backs») et des conversions, même si elles n'ont pas utilisé leurs propres stocks de dette à cette fin.<sup>5</sup> Les organisations multilatérales de prêt ont des règles institutionnelles strictes stipulant que leur dette doit être intégralement remboursée. La Banque mondiale considère que d'effacer une partie de son propre stock de dette aurait

---

<sup>4</sup>Le menu complet des options disponibles dans le cadre des Termes de Toronto améliorés ou de Naples est décrit dans le *World Debt Tables, 1994-1995* de la Banque mondiale (Washington, Banque mondiale, 1994). Les termes de Naples offrent une réduction du stock ou du service de la dette allant jusqu'à 67 % de la «dette éligible» des pays à faibles revenus. La dette éligible est la dette contractée assortie d'une date-butoir donnée, afin de protéger et de garantir des flux de capitaux nouveaux et qui correspond, dans les cas typiques, à la date de la première réunion du pays avec le Club de Paris. Etant donné que certains pays africains sont allés au Club de Paris au début des années 80, leurs dates-butoir remontent à cette période là (sauf dans les cas où la date a été renégociée). Les conditions de réductions de dettes accordées par le Club de Paris ne sont pas toujours aussi généreuses qu'elles le paraissent à première vue.

<sup>5</sup>Le programme lancé par la Banque mondiale appelé «montage financier de l'IDA pour la réduction de la dette» a fait des dons aux pays les plus pauvres afin de leur permettre de réduire leur dette commerciale bancaire. Sur la base d'une dotation de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) et d'un financement supplémentaire d'agences bilatérales, sept pays – Bolivie, Guyane, Mozambique, Sao Tomé et Príncipe, Ouganda et Zambie – ont utilisé ce crédit pour éliminer 814,1 millions de dollars de dette commerciale bancaire. L'annexe technique décrit un cas de Zambie qui a procédé à une importante conversion de dette. De même, la Banque Interaméricaine de Développement a créé un fonds de 400 millions de dollars en 1990 permettant de fournir des devises étrangères à ses membres afin qu'ils puissent racheter leur dette commerciale à prix réduit sur le marché secondaire, à condition que le montant de la dette soit couvert en monnaie locale et déposé dans un fonds pour l'environnement.

des répercussions néfastes sur sa capacité de crédit ce qui augmenterait alors le coût des prêts contractés par tous les pays en développement auprès de la Banque. Donc, afin de préserver leur statut de «prêteur de la dernière chance», les agences multilatérales n'ont pas réduit leurs propres stocks de dette. Néanmoins, les agences multilatérales – qui détiennent, à elles seules, le tiers de la dette à long terme de l'Afrique subsaharienne – reconnaissent que des *mesures exceptionnelles* sont nécessaires pour réduire véritablement la dette. L'une de ces mesures est le supplément de la «cinquième dimension» au travers de laquelle la Banque mondiale offre des ressources de l'IDA aux pays aux revenus les plus bas afin qu'ils puissent payer les intérêts sur les créances à recouvrer de la BIRD. Les agences multilatérales peuvent considérer que les conversions de dette constituent une autre mesure exceptionnelle appropriée qui permet de rembourser la dette (sous la forme d'un fonds de développement) et d'annuler la créance dans les livres du créancier. Les conversions pourraient constituer un compromis acceptable, par rapport aux règles strictes de remboursement - en particulier lorsque le «remboursement» est utilisé en faveur du développement des ressources humaines – tout en permettant aux agences multilatérales de traiter le problème du montant total de la dette.

## 8. ETENDRE LA PORTÉE DES CONVERSIONS DE DETTE POUR LE DÉVELOPPEMENT – LE RÔLE DES GOUVERNEMENTS AFRICAINS

8.1 Comme le montre le **schéma 3**, c'est une agence extérieure de développement qui a été la première à mettre sur pied une conversion de dette pour le développement. Cependant, la proposition sous-jacente à ce document est que ce sont les gouvernements nationaux qui sont responsables du développement de l'éducation. Donc, en matière de conversions de dette pour le développement, nous recommandons un *leadership du pays* pour établir et négocier les termes de ces conversions.

8.2 Dans le cadre d'une stratégie globale de réduction de la dette, les gouvernements peuvent s'adresser aux créanciers et aux agences de développement et leur proposer une conversion de dette pour le développement afin de financer certaines activités spécifiques. Le gouvernement devrait définir de manière aussi détaillée que possible les mécanismes exacts de la conversion – à savoir comment elle s'intégrerait dans la stratégie plus vaste de la réduction de la dette, quels seraient les prix d'achat et de rachat raisonnables, quelles seraient les créances spécifiques pouvant être utilisées et quels types de projets pourraient être financés avec les fonds générés en monnaie locale.

8.3 Afin d'encourager ce type d'opérations, les gouvernements peuvent établir des mécanismes permanents de conversion de dette pour le développement (couramment appelés les fonds de dette pour le développement) comme l'ont fait le Mexique et les Philippines. Les ONG soumettent des projets à financer au moyen d'une conversion de dette, et si le gouvernement approuve le projet, l'ONG est alors informée des créances qu'elle peut acheter ainsi que du taux auquel elles seront rachetées en monnaie locale. Les pays qui

souhaitent créer des fonds de dette pour le développement doivent décider de l'instance qui assurera le leadership, tâche qui incombe généralement au ministère des finances, en consultation avec les autres ministères sectoriels. Lorsqu'un fonds est créé, il est essentiel de mettre au point un processus qui permettra d'examiner si des projets éventuels sont susceptibles de s'adapter à la conversion. Le fonds de dette pour le développement doit préparer un questionnaire destiné aux ONG intéressées et demander les renseignements suivants : une description du projet indiquant clairement quels sont les investissements supplémentaires ; une description succincte de l'agence qui finance l'achat de la dette et de celle qui est chargée de la mise en oeuvre ; ainsi qu'un budget détaillé du projet indiquant les coûts nationaux et internationaux. Sur la base de ce questionnaire, les gouvernements pourront choisir des projets adaptés et puisque ce sont eux qui subventionneront l'effet de levier dont disposera l'ONG, il est de première importance que les projets sélectionnés représentent des priorités nationales. Les gouvernements peuvent favoriser certains secteurs prioritaires par rapport à d'autres, en offrant un prix de rachat plus élevé pour des projets qui portent sur ces secteurs. L'enveloppe financière totale des projets pouvant être financés est limitée et, cette limite doit être définie dès le départ, sur la base de la capacité nationale d'absorption de conversions. Enfin, il convient de mentionner que les fonds pour le développement peuvent être utilisés comme un instrument qui encourage les bailleurs de fonds à faire don de leur créance. Il est possible de présenter aux créanciers une gamme de projets de développement pouvant être financés par une conversion.

8.4 Les pays éligibles pour participer au «montage financier de l'IDA pour la réduction de la dette» peuvent également encourager les conversions dans le cadre du programme de réduction de la dette. Comme l'indique l'annexe technique, la Zambie a apuré, en 1994, 200 millions de dollars de dette en souffrance au moyen du «montage financier de l'IDA pour la réduction de la dette», dont la moitié environ par conversion de dette pour le développement. Les pays qui négocient actuellement des réductions de dette par l'intermédiaire du «montage financier de l'IDA pour la réduction de la dette» – le Sierra Leone, l'Éthiopie, la Guinée, la Mauritanie, le Sénégal et la Tanzanie

– peuvent avoir intérêt à inclure une option de conversion semblable au modèle zambien.

8.5 L'utilisation de conversions de dette pour le développement peut être un moyen pour le gouvernement de renforcer les capacités des ONG et des institutions locales. Lorsqu'il choisit l'agence qui mettra en oeuvre le projet, le gouvernement peut insister pour que les ONG locales soient utilisées comme partenaires des ONG étrangères. L'utilisation des ONG locales s'applique particulièrement bien au cas de l'éducation, vu le développement des écoles communautaires privées en Afrique dans les années 80. Plusieurs gouvernements se sont aperçus qu'ils ne pouvaient pas construire des écoles nouvelles à un rythme suffisant pour suivre la croissance de la population, même si des initiatives scolaires auto-financées émanant de la collectivité locale ont aidé à combler le fossé. Utiliser le produit d'une conversion de dette pour financer des initiatives scolaires émanant de la collectivité permettrait à ces écoles de foisonner et, étant donné la participation du gouvernement dans le financement, l'Etat serait mieux à même de piloter et de superviser ces écoles.

## 9. CONCLUSION

9.1 Ce document se proposait de mieux faire prendre conscience aux gouvernements et aux agences de développement de l'existence des conversions de dette. Elles fournissent à certains pays l'occasion de régler le problème de leur dette, tout en canalisant plus de ressources vers les secteurs sociaux. Elles constituent un outil novateur doté d'un potentiel considérable même si elles sont complexes et si leur mise en place exige le plus souvent un soutien professionnel. Les conversions de dette ne sont pas adaptées à tous les pays en développement, et l'on ne peut les appliquer à tous les types de dettes en souffrance. Néanmoins, dans certains cas il sera dans l'intérêt des bailleurs de fonds et des gouvernements de faire appel à des conversions de dette. Il est malheureusement difficile de savoir pendant combien de temps encore il sera possible d'effectuer des conversions de dette, étant donné la nature changeante des marchés secondaires et les progrès enregistrés pour résoudre le problème de la dette des pays en développement.

9.2 L'utilisation des conversions de dette continuera à être gênée par les calculs stratégiques des créanciers (voulant être remboursés) et des débiteurs (qui souhaitent voir leur dette annulée). Les conversions de dette envoient des signaux d'un partenaire à l'autre. Lorsqu'un créancier accepte une conversion de dette, le débiteur l'interprète comme signifiant que le créancier a jugé que la dette ne lui sera pas remboursée intégralement. Par conséquent, le débiteur peut décider de repousser le remboursement jusqu'à ce que le créancier lui accorde une annulation complète. De même, si l'on se place dans la perspective du créancier, le simple fait que les gouvernements ou les ONG discutent d'une conversion peut faire monter le prix de la dette sur le marché secondaire jusqu'à un sommet inatteignable. Ces jeux et calculs continueront à entraver l'utilisation plus fréquente des conversions.

9.3 En raison des contraintes qu'un environnement d'ajustement et d'austérité impose au budget des secteurs sociaux, on peut arguer que la santé et l'éducation méritent que leur financement soit examiné dans la perspective d'un mécanisme de conversion de dette. De nombreux gouvernements d'Afrique ne sont pas en mesure d'offrir des systèmes de santé et d'éducation de base pour tous et encore moins d'offrir des systèmes qui soient capables de répondre à une population croissante. Cependant, les gouvernements, tout comme les bailleurs de fonds, ont mis l'accent sur le développement des ressources humaines conscients qu'elles constituent la pierre angulaire du développement. L'utilisation des conversions de dette pour canaliser les ressources vers les secteurs de la santé et de l'éducation offre de nombreuses possibilités et les acteurs en faveur du développement se doivent de lui accorder une attention particulière.

## **ANNEXE TECHNIQUE – LA CONVERSION DE DETTE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA ZAMBIE (1994) DANS LE CADRE DU «MONTAGE FINANCIER DE L'IDA POUR LA RÉDUCTION DE LA DETTE»**

1. La Zambie a lancé un vaste programme visant à réduire une grande partie de sa dette commerciale en souffrance dans le cadre d'une opération en deux tranches, en juillet et en septembre 1994. Cette opération s'est déroulée dans le cadre du «montage financier de l'IDA pour la réduction de la dette», programme lancé par la Banque mondiale, et comportait des options à la fois de rachat de numéraire et de conversion de dette pour le développement. Un montant total de 200 millions de dollars a ainsi été apuré.

2. Ce programme de réduction de dette a commencé par des négociations entre le gouvernement de Zambie et la Banque mondiale afin d'inclure la Zambie parmi les pays éligibles pour participer au «montage financier IDA pour la réduction de la dette».<sup>6</sup> La Zambie a satisfait aux trois exigences du programme c'est-à-dire qu'elle était classée parmi les pays à faible revenu, avait mis en place un plan économique à moyen terme approuvé par la Banque mondiale et avait adopté une stratégie globale de gestion de la dette. La Zambie était donc éligible pour l'octroi d'une subvention provenant

---

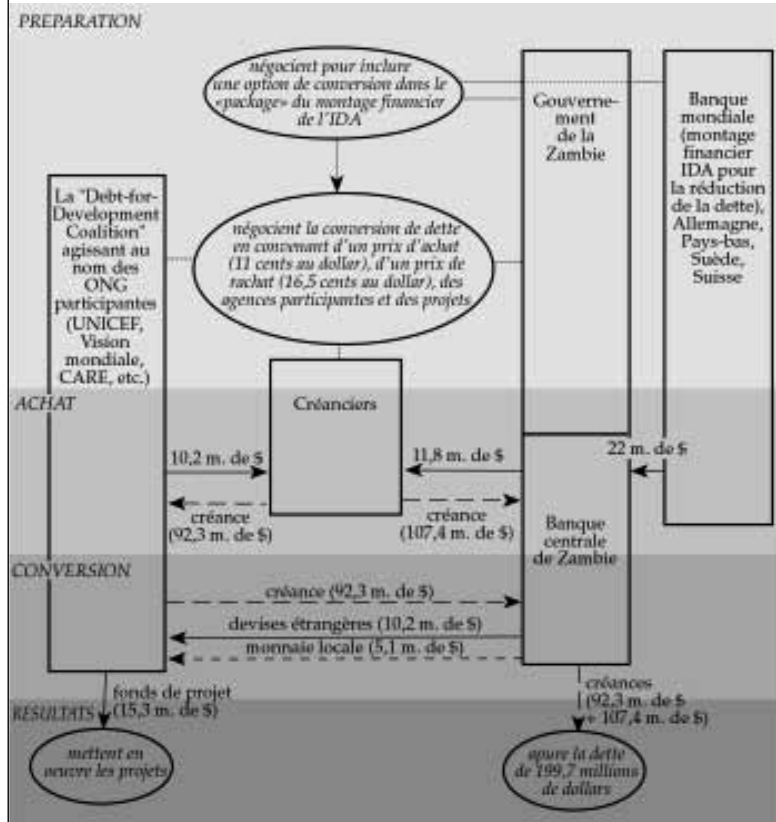
<sup>6</sup> Le «montage financier de l'IDA pour la réduction de la dette» est accessible uniquement aux pays IDA (ceux classés dans la catégorie des pays à faible revenu – à savoir un PNB inférieur à 695 millions de dollars). Le programme a été doté de 100 millions de dollars en 1989 auxquels se sont ajoutés 100 millions de dollars venant de la BIRD afin de permettre aux pays éligibles de réduire leur dette commerciale au moyen de rachats à prix réduits. Les bailleurs de fonds bilatéraux ont versé des fonds supplémentaires au cas par cas. A ce jour, un montant de 814,1 millions de dollars de dette bancaire commerciale a été apuré au moyen du programme IDA dans les pays suivants : Niger, Mozambique, Guyane, Ouganda, Sao Tomé et Principe, Bolivie et Zambie. Des transactions similaires sont en cours au Sierra Leone, en Albanie, en Ethiopie, en Guinée, en Mauritanie, au Sénégal et en Tanzanie.

des fonds IDA lui permettant de racheter sa dette commerciale en souffrance à un prix très réduit. Une fois que l'accord de principe de la participation de la Zambie au programme IDA a été acquis, le gouvernement de la Zambie (représenté par la Banque de Zambie et le Ministère des Finances) a décidé, en accord avec la Banque mondiale, d'offrir trois options à ses créanciers commerciaux : en premier lieu, le gouvernement pouvait leur remettre directement du numéraire en échange de la dette (un rachat direct); en second lieu, les créanciers pouvaient vendre ou faire don de leur créance à une ONG qui l'utiliserait pour une conversion de dette pour le développement; ou, en troisième lieu, les créanciers pouvaient échanger la créance contre des titres à long terme négociables au-dessus du pair dans le cadre de privatisations contre des fonds propres (aucun des créanciers n'ayant choisi l'option «titres», elle ne sera donc plus discutée). Outre les ressources provenant des bailleurs de fonds bilatéraux, la Banque mondiale a accepté de donner une subvention IDA afin de payer l'achat de la dette. Pour ce qui est de l'option conversion de dette pour le développement, il a été admis que les ONG achèteraient des dettes éligibles à des créanciers au même prix que celui offert par le gouvernement. Les ONG rachèteraient alors la dette auprès de la Banque de Zambie en kwachas, avec une bonification de 50 %, pour financer des projets de développement dans le pays même. Il s'agissait-là de la première opération du «montage financier de l'IDA pour la réduction de la dette» qui intégrait complètement une conversion de dette pour le développement. L'ensemble de l'opération illustrée dans le **schéma 5** est décrit ci-dessous.

3. Une fois la structure de la dette convenue, *l'étape de préparation* de l'opération de réduction de la dette a commencé. Quatre des bailleurs de fonds bilatéraux – l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse – ont accepté d'ajouter leurs ressources à celles de l'IDA, constituant ainsi un engagement total de 45 millions de dollars. Sur cette somme, 22 millions de dollars ont été finalement utilisés à l'apurement de la dette. Le gouvernement de Zambie a reçu une subvention technique supplémentaire de 3 millions de dollars pour couvrir les frais de conseils juridique et financier ainsi que les autres dépenses administratives.

4. Par le truchement de son ministère des Finances, le gouver-

### Schéma 5 - Conversion de dette en faveur du développement dans le cadre du «montage financier de l'IDA pour la réduction de la dette», Zambie, 1994



nement de la Zambie a passé un contrat avec la «Debt-for-Development Coalition» (DDC) afin de structurer, coordonner et mettre la conversion en oeuvre. La DDC a fourni des conseils au gouvernement sur la structure du questionnaire que les ONG éventuelles pourraient soumettre pour obtenir l'autorisation de participer à l'option de conversion de dette pour le développement.

5. Par l'intermédiaire de ses agents juridiques et financiers (Ar-

nold and Porter et S.G. Warburg respectivement), le gouvernement de la Zambie a négocié un prix de 11 cents au dollar avec les créanciers. Les parties ont convenu que ce prix d'achat s'appliquerait à la dette éligible, définie en tant que dette due à des créanciers commerciaux et garantie par le gouvernement de la Zambie qui était en retard dans le paiement des arriérés depuis au moins le 1er janvier 1992. Une fois fixé le prix d'achat, le gouvernement de la Zambie a adressé à tous ses créanciers commerciaux une offre globale de vente de leur dette en leur permettant de choisir entre les différentes options (numéraire ou dette pour le développement).

6. Parallèlement, la DDC a fait la promotion de la conversion de la dette auprès des ONG susceptibles d'être intéressées. Plusieurs ONG ont soumis des propositions de projet au gouvernement par le truchement de la DDC. Le gouvernement de la Zambie avait auparavant identifié les domaines de l'eau et du sanitaire, de la santé, de l'enseignement primaire, de la formation professionnelle, et de l'infrastructure scolaire comme étant des domaines prioritaires que la conversion de dette devrait financer. Environ 50 ONG ont vu leurs projets approuvés sur la base de ces priorités et ont participé à la conversion.

7. La DDC a ensuite rapproché les ONG qui participaient et les créanciers souhaitant se joindre à l'option de conversion. Quatorze ONG seulement sur les 50 disposaient de fonds pour acheter la dette. La DDC a ensuite négocié, au nom des 14 ONG, des accords d'achat de dette avec les créanciers souhaitant vendre leur créance. Ces ONG – l'UNICEF, CARE international, Vision mondiale, «Christian Reformed World Relief Committee», «Catholic Relief Services», «Harvest Help», «Habitat for Humanity International», «Africare», «Population Services International», «International Executive Service Corps», «The International Union for the Conservation of Nature», «International Planned Parenthood Federation», «Christian Council for Zambia» et «Program Against Malnutrition» – ont fait effectuer des dépôts en numéraire dans un compte de garantie bloqué, afin de s'assurer qu'elles disposaient bien des 10,2 millions de dollars nécessaires pour racheter les créances.

8. Afin de satisfaire aux obligations gouvernementales qui étaient d'offrir une bonification de 50 % en kwachas aux ONG, le ministère des Finances avait prévu au budget une allocation en kwachas équivalente de 5,1 millions de dollars pour financer cette dépense. Lors de l'étape finale de la préparation, les banques des créanciers ont répondu à l'offre globale en sélectionnant l'option de leur choix – numéraire ou dette pour le développement. Après qu'un créancier ait accepté l'offre de participation au programme de réduction de la dette, il était juridiquement tenu de ne pas s'en dégager à un stade ultérieur.

9. Après l'étape préparatoire, l'opération est entrée dans sa *phase d'achat*. La Banque mondiale et les bailleurs de fonds bilatéraux ont fourni une subvention de 22 millions de dollars au gouvernement de la Zambie. Le ministère des Finances en a transmis 11,8 millions de dollars aux banques commerciales en échange de créances pour un montant de 107,4 millions de dollars. Simultanément, les 10,2 millions de dollars déposés par les ONG ont été transférés vers les banques commerciales contre des créances représentant 92,3 millions de dollars de dette. Un montant total de 199,7 millions de dollars de la dette commerciale de la Zambie a été acheté.

10. Immédiatement après l'achat, l'opération est entrée dans son *étape de conversion*. Les ONG ont transmis 92,3 millions de dollars de créances au gouvernement et, en échange, les 10,2 millions de dollars restants de la subvention IDA ont été versés sur un compte de garantie bloqué pour les ONG participantes.<sup>7</sup> La Banque zambienne a versé 5,1 millions de dollars supplémentaires sur le compte, en kwachas. Les ONG ont été tenues de disposer de ce montant en monnaie locale pour les fins du projet. Les 10,2 millions de dollars ont été mis à la disposition du projet sous la forme soit de devises étrangères – afin d'acheter les produits importés – soit de monnaie locale.

11. Il est habituellement interdit, dans une conversion de dette classique, d'utiliser des fonds destinés au projet pour des importations. Dépenser de l'argent pour se procurer des marchandises étrangères crée

le problème de «l’aller et retour» (décrit au paragraphe 5.8) qui annule en grande partie les avantages d’une conversion. Cependant, il n’y a pas eu d’aller et retour dans cette conversion car les deux tiers des fonds destinés aux projets locaux provenaient de la subvention IDA (en devises étrangères). Donc, les ONG pouvaient être remboursées de leur investissement initial en devises fortes si elles le souhaitaient. Le tiers restant des fonds destinés au projet (l’équivalent de 5 % de la bonification) provenait des ressources nationales et devait donc être dépensé en kwachas. La mise à disposition des fonds en monnaie locale et étrangère n’a été rendue possible que grâce à la subvention initiale considérable de la Banque mondiale et des bailleurs de fonds bilatéraux ; ceci ne représente pas un modèle classique de conversion de dette en faveur du développement dans lequel tous les fonds destinés à des projets locaux proviennent de ressources nationales.

12. Bien qu’il soit inhabituel que des conversions de dette prévoient un financement de projet en devises étrangères, ce choix avait été appuyé par des arguments de poids. Lors de l’étape préparatoire, il avait été décidé que tous les projets financés par la DDC seraient consacrés à des activités nouvelles, représentant des ressources «supplémentaires» pour l’économie. Donc, pour chaque 50 cents de monnaie locale investis par le gouvernement dans le secteur social, on introduirait 1 dollar supplémentaire (en devises étrangères). Cela a eu deux effets positifs pour le gouvernement : en premier lieu, il a pu constater l’effet de levier de ses propres fonds ; et en second lieu, étant donné que les ressources supplémentaires sont entrées dans l’économie sous forme de devises étrangères, cela a libéré la capacité

---


<sup>7</sup> En réalité, les phases d’achat et de conversion se sont déroulées simultanément et il n’y a eu aucun échange matériel de papier. Avant la date d’échéance, les 11,8 millions de dollars provenant de l’IDA et de sources bilatérales et les 10,2 millions de dollars provenant des ONG ont été versés sur un compte de garantie bloqué (affecté à l’achat de la dette auprès des créanciers). Les fonds de l’IDA restants, soit 10,2 millions de dollars, ont été placés sur un autre compte de garantie bloqué, sur lequel le gouvernement a versé 5,1 millions de dollars supplémentaires (affectés au fonds de projet créé par la conversion). A la date d’échéance, les 22 millions de dollars ont été transférés aux créanciers et les 15,3 millions de dollars du compte de garantie bloqué ont été remis aux ONG. Conformément au contrat, la dette papier réelle a été apurée par le simple transfert des fonds aux créanciers.

de dépenses du gouvernement pour les produits importés. En d'autres termes, la conversion de dette a joué le rôle de programme d'*incitation* pour encourager le gouvernement à affecter une part accrue de ses ressources aux secteurs sociaux.

13. A la fin de l'étape de conversion, l'opération est passée à l'*étape des résultats*. Deux actions se sont déroulées : en premier lieu, la Banque centrale a apuré une dette commerciale d'un montant de 199,7 millions de dollars – 92,3 millions de dollars au moyen de l'option dette pour le développement et 107,4 millions de dollars pour l'option en numéraire. Avant la conversion, la dette commerciale de la Zambie s'élevait à 440 millions de dollars, dont 240 millions de dollars étaient considérés comme éligibles pour le programme de réduction de la dette. Ainsi donc, 83 % de la dette éligible ou 45 % de l'ensemble de la dette commerciale ont été apurés grâce à ce programme. En second lieu, les ONG ont entrepris des projets dans presque tous les domaines sociaux – éducation, santé, agriculture, campagnes de sensibilisation au SIDA, projets de construction de logements, planning familial, constitution de réserves d'urgence de produits alimentaires et financement de travaux d'experts en gestion commerciale.

14. Il convient de noter que les 15,3 millions de dollars de financement de projets n'ont été versés ni immédiatement ni en totalité aux ONG. L'argent a plutôt été placé sur un compte en dollars, porteur d'intérêts pour chacune des ONG, et n'a été versé qu'aux dates convenues préalablement (en général, tous les trimestres). Afin de protéger la valeur de l'investissement contre la dévaluation, le montant de monnaie locale payé était calculé sur la base du taux de change en vigueur.

15. Tous les créanciers de la Zambie n'ont pas choisi de participer à ce programme de réduction de dette. Il reste encore 40 millions de dollars de dette éligible en souffrance. De plus, si l'on considère que plus de la moitié de toutes les ONG habilitées n'ont pas pu participer à la conversion, il apparaît possible d'initier une



**Association pour le développement de l'éducation en Afrique**  
Institut international de planification de l'éducation  
7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France

troisième tranche. Cette troisième tranche pourrait être offerte aux créanciers détenant des créances éligibles à titre de dernière chance de recouvrer certains paiements en souffrance, étant entendu que ces créances n'auraient plus aucune valeur après cette troisième tranche.