

Conversions de dettes pour la lutte contre le **VIH/SIDA**



Résumé d'information de l'**ONUSIDA** sur les politiques



Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA

ONUSIDA

UNICEF • PAM • PNUD • UNFPA • ONUDC
OIT • UNESCO • OMS • BANQUE MONDIALE

ONUSIDA/04.13F (version française, mai 2004)

Version originale anglaise, UNAIDS/04.13E, février 2004 :
Debt-for-AIDS swaps: A UNAIDS Policy Information Brief
Traduction – ONUSIDA

© Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA) 2004.

Tous droits de reproduction réservés. Les publications produites par l'ONUSIDA peuvent être obtenues auprès du Centre d'information de l'ONUSIDA. Les demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction des publications de l'ONUSIDA – qu'elles concernent la vente ou une distribution non commerciale – doivent être adressées au Centre d'Information à l'adresse ci-dessous ou par fax, au numéro +41 22 791 4187 ou par courriel : publicationpermissions@unaids.org.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent

de la part de l'ONUSIDA aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La mention de firmes et de produits commerciaux n'implique pas que ces firmes et produits commerciaux sont agréés ou recommandés par l'ONUSIDA, de préférence à d'autres. Sauf erreur ou omission, une majuscule initiale indique qu'il s'agit d'un nom déposé.

L'ONUSIDA ne garantit pas que l'information contenue dans la présente publication est complète et correcte et ne pourra être tenu pour responsable des dommages éventuels résultant de son utilisation.

Catalogage à la source : Bibliothèque de l'OMS

ONUSIDA.

Conversions de dettes pour la lutte contre le VIH/SIDA : résumé d'information de l'ONUSIDA sur les politiques.

1.HIV, Infection – économie 2.SIDA – économie 3.Dettes à recouvrer 4.Gestion financière – méthodes 5.Financement par gouvernement 6.Choix d'une politique I.Titre.

ISBN 92 9173 367 9

(Classification NLM : WC 503.7)

ONUSIDA – 20 avenue Appia – 1211 Genève 27 – Suisse
Téléphone : (+41) 22 791 36 66 – Fax : (+41) 22 791 41 87
Courrier électronique : unaids@unaids.org – Internet : <http://www.unaids.org>

Conversions de dettes pour la lutte contre le VIH/SIDA

Résumé d'information de l'ONUSIDA
sur les politiques



Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA

ONUSIDA

UNICEF • PAM • PNUD • UNFPA • ONUDC
OIT • UNESCO • OMS • BANQUE MONDIALE

Remerciements

Le présent document a été préparé par Stefan de Vylder, PhD en Économie, à la demande du Département de Mobilisation sociale et Information de l'ONUSIDA

Table des matières

Acronymes	4
Préface	5
Introduction	7
1. Définitions et catégories de conversions	8
1.1 Conversion de dettes en prises de participations	8
1.2 Rachats de dettes	10
1.3 Conversions de dettes pour l'environnement	10
1.4 Conversions de dettes pour le développement	11
2. Peut-on convertir toutes les dettes ?	11
2.1 Créances commerciales privées	11
2.2 Dettes bilatérales officielles	12
2.3 Dettes multilatérales	12
3. Avantages potentiels des conversions	13
3.1 Avantages pour le pays débiteur	13
3.2 Avantages pour le créancier	14
3.3 Avantages pour les organisations de développement à but non lucratif	15
4. Problèmes et inconvénients potentiels	15
4.1 Inconvénients potentiels pour le pays débiteur	16
5. Conversions de dettes pour la lutte contre le VIH/SIDA – forces et faiblesses potentielles	17
5.1 L'allègement de la dette comme instrument pour financer une intensification des programmes de lutte contre le VIH/SIDA	17
5.2 Aspects qualitatifs et commentaires de conclusion	19
Références	21
Annexe	22
Conversions de dettes, étape par étape	22

Acronymes

APD	Aide publique au Développement
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CI	Conservation International
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
EURODAD	Réseau européen sur la Dette et le Développement
FMSTP	Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement économiques
ODM	Objectif de Développement de l'ONU pour le Millénaire
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

Préface

« La lutte contre le VIH/SIDA ne peut être menée sans ressources nouvelles, supplémentaires et soutenues » indique la Déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA adoptée en juin 2001 par l'ensemble des États Membres des Nations Unies. Pour aider à mener à bien cette lutte, la Déclaration demande « que des mesures concertées soient prises rapidement afin de remédier efficacement aux problèmes de la dette des pays » et fait plus précisément référence « aux mécanismes [...] de conversion de créances pour des projets visant la prévention du VIH/SIDA et les soins et le traitement dispensés aux personnes atteintes du VIH/SIDA ».

Les conversions de créances permettent d'échanger les dettes contre d'autres actifs ou engagements. Dans le contexte du développement, ces opérations concernent généralement les pays qui négocient une annulation de leur dette extérieure en d'engagements relatifs à une mobilisation de ressources internes ou à d'autres actions publiques. L'intérêt qui s'est manifesté au niveau international pour les conversions de dettes – et leur potentiel à créer un mécanisme de financement nouveau et supplémentaire afin d'aider à dépasser les obstacles au développement présents de longue date – a été considérable.

L'impact du SIDA sur de nombreux pays en développement, y compris bon nombre des plus endettés, a été désastreux. Dans les cas les pires, le SIDA a entraîné l'anéantissement de décennies de progrès de développement. Certains commencent donc à s'interroger pour savoir si les conversions de dettes ne pourraient pas constituer de nouveaux instruments utiles susceptibles d'être appliqués pour lutter contre les problèmes du SIDA et du développement.

Ce résumé d'information sur les politiques relatives aux conversions de dettes pour la lutte contre le VIH/SIDA a pour objectif de fournir de plus amples informations sur le mécanisme des conversions de créances. Il propose, parallèlement, des exemples de leur utilisation dans le cadre de projets de développement et des indications sur leurs forces et leurs faiblesses relatives en tant qu'instrument de financement de l'intensification des programmes de lutte contre le VIH/SIDA.

Département de Mobilisation sociale et Information
ONUSIDA



Introduction

Il existe, dans de nombreux pays qui comptent parmi les plus pauvres du monde (en Afrique subsaharienne en particulier), deux principaux obstacles à la réalisation des Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire (ODM) : l'épidémie de VIH/SIDA et la crise de la dette.

Ces deux problèmes se renforcent mutuellement, créant ainsi un cercle vicieux. Le SIDA engendre la pauvreté et il sera impossible, si la lutte contre le VIH/SIDA ne progresse pas, d'atteindre tous les Objectifs de développement de l'ONU pour le Millénaire – y compris l'objectif prépondérant de réduction de 50 % de la pauvreté d'ici à 2015 – dans les pays les plus durement touchés. Mais la pauvreté, aggravée par la nécessité permanente d'affecter les rares ressources au service de la dette des pays les plus lourdement endettés, contribue également à la propagation du VIH et fait qu'il est plus difficile de financer et de mettre en œuvre des stratégies nationales cohérentes de lutte contre le VIH/SIDA.

Cela fait longtemps que l'on sait que l'allègement de la dette, notamment dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)¹, pourrait permettre de libérer des fonds susceptibles d'être utilisés pour intensifier les programmes de lutte contre le VIH/SIDA en allouant les économies ainsi réalisées au financement de la riposte à cette épidémie dévastatrice. Une stratégie doublement gagnante contre ces deux crises jumelles pourrait de cette façon être imaginée, aidant ainsi les pays dévastés par le SIDA et par leur endettement à lutter à la fois contre deux obstacles majeurs à leur développement.

Un module de formation sur l'intégration de la lutte contre le SIDA, de la réduction de la

pauvreté et de l'allègement de la dette a été élaboré par l'ONUSIDA en coopération avec la Banque mondiale (ONUSIDA/Banque mondiale, 2001). L'objet du présent document est d'envergure plus limitée : discuter, dans le contexte des crises du SIDA et de la dette précédemment évoquées, les pour et les contre d'un système spécifique d'allègement de la dette, appelé la « conversion de dettes », afin de financer un développement nécessaire des programmes de lutte contre le VIH/SIDA. Les décideurs ont parfois suggéré d'utiliser le mécanisme des conversions de dettes pour la lutte contre le VIH/SIDA afin de développer et d'élargir la riposte à l'épidémie et cette utilisation a également été mentionnée dans la Déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA – unanimement adoptée en juin 2001 par 189 États Membres des Nations Unies.

Le présent document est conçu pour servir d'introduction à certaines questions clés de politiques et n'a pas pour but de fournir des informations complètes concernant les aspects techniques des conversions de créances. Les documents spécialisés sur les programmes de gestion de l'endettement et de conversion de dettes emploient fréquemment des termes et des acronymes techniques qui n'ont pour la majorité pas été intégrés dans le présent document. Nous communiquons donc au lecteur intéressé les références des nombreux livres, manuels et études universitaires qui ont été publiés sur cette question au cours des dernières décennies².

Le document débute par une vue d'ensemble résumée des différentes catégories de conversions et des concepts les sous-tendant. La deuxième partie est consacrée à une discussion des avantages et des inconvénients relatifs aux

¹ L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a été lancée par la Banque mondiale et le FMI, et approuvée par les gouvernements à travers le monde en 1996. L'Initiative en faveur des PPTE constitue une approche coordonnée entre les créanciers officiels pour réduire la dette extérieure des pays à faible revenu à des niveaux qui soient supportables.

² Voir Griffith-Jones et Mistry (1994) pour une première et cependant très utile analyse des principes de base. Les ouvrages de Kaiser et Lambert (1996), de Mercado (2003), de Moye (2001) et de l'ONUSIDA/la Banque mondiale (2001) apportent des visions d'ensemble précieuses et plutôt axées sur la pratique.

conversions en général, et suivie par un chapitre de conclusion traitant du caractère opportun des conversions de dettes dans le contexte spécifique de la lutte contre le VIH/SIDA.

1. Définitions et catégories de conversions

Une conversion de créance peut être définie comme l'annulation d'une dette en échange de quelque chose d'autre. En termes légèrement plus techniques, disons que « la conversion de dettes implique l'échange volontaire, entre un créancier et son débiteur, d'une dette contre des liquidités, un autre actif ou une nouvelle créance dans des conditions de remboursement différentes » (Moye, 2001, p. 1). Ou bien, selon la formulation utilisée par le PNUD, « une conversion de dette se définit comme l'annulation de dettes extérieures en échange d'un engagement de la part du gouvernement débiteur de mobiliser des ressources nationales (monnaie locale ou autres avoirs) dans un but préalablement défini » (cité dans Mercado, 2003, p. 3).

Le raisonnement à l'origine de telles opérations de conversion est qu'elles permettent de racheter une dette à un prix moins cher. Le créancier (qu'il s'agisse d'une société privée, d'une banque étrangère, d'un gouvernement étranger ou d'un établissement financier international) ne s'attend pas à récupérer la totalité de la valeur nominale de son prêt et est donc d'accord pour accepter moins. Le débiteur, d'un autre côté, est prêt à donner quelque chose en contrepartie de l'annulation de la dette en question.

Si la dette est privée, elle peut dans de nombreux cas être achetée sur le marché secondaire des dettes non productives – qui s'est développé pour certains prêts et pays débiteurs. Si la dette est publique – c'est-à-dire que le créancier est un gouvernement ou un établissement public –, le prix devra être négocié. Les opérations nécessaires dans les différents types de mécanismes de conversion de créances seront évoquées plus loin.

Le montant de monnaie locale – normalement sous forme de liquidités ou d'obligations – que le pays débiteur est prêt à fournir en échange

de la dette en monnaie forte qui est annulée est appelé le prix de rachat.

Le prix de rachat se situe généralement quelque part entre la valeur nominale de la dette et son prix sur un marché secondaire réel ou hypothétique sur lequel se négocient les dettes non productives.

Le produit en monnaie locale de la conversion de créances peut être géré de différentes manières en fonction de la nature de la conversion.

L'on fait souvent une distinction entre les conversions publiques (dans lesquelles les parties sont des gouvernements et lorsque l'on convertit uniquement des dettes bilatérales ou multilatérales) et les conversions privées – qui concernent généralement un créancier privé et une ONG internationale. D'autres combinaisons – la dette d'un gouvernement officiel est, par exemple, convertie contre un apport de fonds en monnaie locale à une ONG ou un organisme des Nations Unies mettant en œuvre des projets concrets dans le pays débiteur – sont bien entendu également possibles.

1.1 Conversion de dettes en prises de participations

La forme de conversion de dettes la plus importante, d'un point de vue quantitatif, depuis l'apparition de la crise de la dette au début des années 1980 a été celle dite de « conversion de dettes en prises de participations » dans le cadre de laquelle un investisseur privé en quête de profit achète des créances sur le marché secondaire ou auprès d'un organisme bilatéral de crédit à l'exportation. Le gouvernement débiteur rachète ensuite la dette à une valeur négociée en monnaie locale (ou en obligations locales) qui sert ensuite à investir dans les participations. L'investisseur échange donc la dette étrangère du pays contre la propriété de certains actifs dans l'espoir que ceux-ci généreront un gain financier.

Après avoir débuté par un programme pionnier au Chili en 1985, les opérations de conversion de dettes en prises de participations ont pris de l'ampleur vers la fin des années 1980 et le début des années 1990 lorsque différents

pays (principalement à revenu intermédiaire d'Amérique latine) ont pour certains utilisé cet instrument pour réduire la valeur de leurs dettes vis-à-vis de l'étranger. Les conversions dettes-prises de participations ont souvent fait partie de programmes de privatisation dans des pays tels que l'Argentine, le Chili, le Mexique et les Philippines. Entre 1985 et 1996, lorsque ces conversions ont commencé à perdre de leur attrait, on estimait à USD 38 milliards le montant nominal des créances échangées dans le cadre de différents montages de conversion de dettes en prises de participations.

l'endettement s'est stabilisée dans une majorité des pays à revenu intermédiaire, ce qui a eu pour effet que les prix sur le marché secondaire (lorsqu'il existe encore) sont montés à des niveaux qui rendent les conversions moins attractives pour eux. Aujourd'hui, la valeur des conversions de dettes en prises de participations ne représente plus qu'une petite partie de ce qu'elle était au plus haut de leur histoire mais cette situation pourrait bien entendu changer, en particulier dans les pays dans lesquels la situation de la dette se détériore et le volume des dettes non productives est élevé.

Exemple de conversion de dettes en prises de participations

Le Maroc compte parmi les quelques pays ayant poursuivi un programme d'échange de dettes en prises de participations après 1995. Bien qu'un programme de conversion en prises de participations ait été introduit pour la première fois en 1993 afin de convertir la dette rééchelonnée due aux banques commerciales, la hausse des cours de la dette du Maroc sur le marché secondaire a limité l'attrait du programme initial.

En 1996, le gouvernement marocain a offert aux investisseurs étrangers potentiels un programme d'échange dettes-prises de participations afin de convertir les FRF 600 millions de la dette en valeur nominale qu'il devait au gouvernement français. Un programme similaire a ensuite été établi concernant la dette due à l'Espagne.

L'objectif du programme était de contribuer au développement économique du Maroc par le biais d'investissements français accrus dans ce pays. Parmi les investissements qui remplissaient les conditions requises, on trouve les investissements de capitaux qui visent à financer un nouveau projet, à amplifier un projet existant ou encore à acquérir des actions d'entreprises marocaines. Le gouvernement marocain a évalué les propositions d'investissement en fonction de leur contribution à la création d'emplois, aux dépenses du marché local et aux exportations.

Le programme était réservé aux étrangers et aux Marocains résidant à l'étranger. Alors que la proposition d'investissement adressée au gouvernement marocain exigeait que l'investisseur indique le prix de rachat en dirhams marocains, le gouvernement français exigeait que l'investisseur soumette une offre indiquant un prix d'achat et comprenant la lettre d'agrément de la proposition du gouvernement marocain. Le Ministère des Finances français a ensuite accepté les meilleures offres des investisseurs qui remplissaient les conditions requises. Le gouvernement marocain passe pour être satisfait de l'éventail de propositions d'investissement que ce programme a généré.

Source : Moye (2001, p. 11).

Aujourd'hui, comme les programmes de privatisation ne sont plus aussi nombreux dans la majorité des pays à revenu intermédiaire, le volume des conversions de dettes en prises de participations s'est considérablement réduit et beaucoup de pays ont révisé à la baisse voire mis un terme à leurs programmes en la matière. Les investisseurs ont également perdu une bonne partie de leur intérêt initial car la situation de

Dans le contexte actuel, nous ne nous intéresserons pas aux conversions purement commerciales et limiterons notre discussion aux conversions de dettes pour le développement ou pour la lutte contre le VIH/SIDA dans le cadre desquelles la partie finançant l'achat de tout ou partie de la dette considère la conversion comme une forme d'aide au développement. Cette modalité de conversion fait

référence à une situation dans laquelle un pays débiteur en développement échange sa dette vis-à-vis de l'étranger libellée en monnaie forte contre un engagement de sa part à mobiliser des ressources domestiques, généralement sous la forme de liquidités en monnaie locale, aux fins d'un objectif convenu.

1.2 Rachats de dettes

Il existe une forme spéciale d'aide au développement : la conversion de dettes en vertu de laquelle des fonds d'aide sont utilisés par le pays débiteur pour racheter sa propre dette. Dans les années 1980, par exemple, plusieurs donateurs étrangers ont accepté d'aider la Bolivie à alléger la situation de son endettement en finançant le rachat d'une grande partie de sa dette commerciale libellée en monnaie forte (dont la Bolivie n'assurait plus le service) à 11 % de sa valeur nominale. La dette qui a été achetée a été remise au gouvernement bolivien – c'est-à-dire annulée – mais, comme toujours concernant les opérations de conversion de créances, la Bolivie n'a pas reçu d'argent frais. La valeur réelle de l'aide apportée a été la réduction effective des obligations futures de service de la dette et l'amélioration des perspectives d'ensemble de l'économie bolivienne du fait de l'« assainissement » d'une partie substantielle de l'ancienne dette du pays.

Les rachats de dettes sont des exemples de ce qu'il est possible de faire dans les programmes bilatéraux de réduction de la dette – c'est-à-dire que l'opération est négociée entre deux gouvernements ou, comme c'est souvent le cas, entre un gouvernement débiteur et différents gouvernements et organismes d'aide des pays créanciers.

Alors que les programmes de rachat de dettes peuvent se révéler très précieux pour les pays désireux de se défaire d'un « excès d'endettement » et de revenir à une situation normale en termes d'accès aux marchés financiers internationaux, ils sont d'un intérêt limité si l'objet de la conversion est d'accroître les financements pour un domaine prioritaire spécifique – dans le cas présent, la lutte contre le VIH/SIDA.

1.3 Conversions de dettes pour l'environnement

Les premiers programmes de conversions de dettes pour le développement à l'occasion desquels des fonds ont été mobilisés pour des objectifs spécifiques ont été des conversions de dettes pour l'environnement qui ont pris de l'ampleur pendant la deuxième moitié des années 1980 et qui continuent d'être mises en place dans un certain nombre de pays.

Généralement, ces accords sont établis entre trois parties au moins : le créancier (généralement une banque étrangère), le gouvernement du pays débiteur et une organisation de développement international (une ONG travaillant pour la protection de l'environnement ou un organisme des Nations Unies). Il y a souvent un quatrième intervenant qui est généralement le gouvernement d'un pays développé ou une organisation internationale qui fournit des financements.

Le contrôle des fonds de contrepartie en monnaie locale générés par la conversion peut rester entre les mains soit d'une ONG nationale

Exemple de conversion de dettes pour l'environnement

La toute première conversion de dettes pour l'environnement a été organisée par Conservation International (CI), organisation américaine pour la conservation de la biodiversité. En 1987, CI a acquis une dette bolivienne de USD 650 000 auprès de Citibank pour un montant de USD 100 000 (15 % de la valeur nominale) en utilisant des fonds attribués par une fondation américaine. En contrepartie de l'annulation de cette dette, le gouvernement bolivien a accepté d'établir un fonds de dotation en monnaie bolivienne d'un montant équivalent à USD 250 000 (38 %) destiné à l'aménagement de la Réserve de Biosphère de Beni. Le contrat de conversion prévoyait également un engagement de la part du gouvernement bolivien concernant la mise en place d'une réforme des politiques ayant pour but de renforcer la protection juridique de cette réserve naturelle nationale en Bolivie.

Les conversions de dettes pour l'environnement ultérieures ont généralement inclus une ONG du pays débiteur comme partie prenante à ces opérations.

Source : Rosen et al. (1999)

(qui collabore généralement avec une ONG internationale, une agence d'aide bilatérale ou un organisme des Nations Unies), soit d'une institution publique appropriée, telle qu'une autorité de conservation nationale, soit d'une nouvelle entité – un fonds de contrepartie ou un fonds fiduciaire – dotée d'un conseil composé de représentants des principales parties prenantes.

1.4 Conversions de dettes pour le développement

Stimulés par le succès apparent des organisations de protection de l'environnement dans la mobilisation de ressources supplémentaires par le biais de conversions de dettes pour l'environnement, bon nombre d'établissements spécialisés, d'ONG et autres organisations à but non lucratif se sont activement engagées dans des programmes de conversions de dettes pour le développement sous différentes appellations : conversions de dettes pour l'éducation, conversions de dettes pour la santé, conversions de dettes pour la survie de l'enfance, etc. Ces acteurs ont pour la plupart été des ONG internationales disposant de leurs propres fonds ou de l'appui de différents donateurs bilatéraux et/ou privés. Au début des années 1990, les donateurs bilatéraux avaient en majorité élaboré des critères et des directives pour pouvoir bénéficier de mécanismes de réduction de la dette qui incluaient des programmes de conversion de dettes de différents types.

Plusieurs organismes des Nations Unies se sont également lancés dans des opérations de conversion de dettes pour le développement, soit pour mobiliser des fonds pour financer leurs propres programmes, soit en tant que conseillers/coordonnateurs (UNICEF, PNUD, Banque mondiale et d'autres).

2. Peut-on convertir toutes les dettes ?

2.1 Créances commerciales privées

Il est en principe possible de convertir toutes les dettes privées si le créancier et le débiteur donnent leur accord. Dès que le créancier (généralement un établissement financier) prend conscience qu'il ne doit pas s'attendre à récupérer le montant d'un prêt qu'il a octroyé, il se peut qu'il veuille vendre sa créance à un prix inférieur au pair.

Bien que le marché secondaire des dettes non productives soit très étroit aujourd'hui – avec extrêmement peu d'acheteurs, de vendeurs et de négociations –, tout créancier privé peut être approché individuellement.

Les pays industrialisés sont pour la plupart dotés aujourd'hui de lois qui prévoient un certain nombre de dispositions fiscales afin qu'il soit plus attractif pour les créanciers privés

Exemple de conversions de dettes pour le développement

Entre 1989 et 1994, l'UNICEF a organisé 14 opérations différentes de conversions de dettes pour la protection de l'enfance qui ont porté sur l'annulation de USD 193 millions de dettes pour un coût de USD 25 millions. Ces conversions ont généré l'équivalent de USD 48 millions de fonds destinés à des projets qui ont été utilisés localement dans un certain nombre de pays en développement. Ces opérations ont été financées en plus des programmes normalement en cours ou prévus dans les pays par le biais de campagnes de mobilisation de fonds spécifiques.

Pour améliorer la durabilité de ces initiatives, les projets retenus avaient un contenu à coût local élevé et une durée de vie relativement courte (trois à quatre ans) afin de ne pas risquer d'être affectés par l'inflation ou les dévaluations monétaires.

Le programme de conversions de l'UNICEF a été clos en 1995 parce que le siège de cet organisme souhaite (semble-t-il) conserver un contrôle plus strict sur les fonds mobilisés par ses comités locaux.

Source : CEPALC/PNUD 2003 et Moye (2001)

d'abandonner des créances non productives de pays en développement qui font l'objet d'une conversion. Dans certains cas, les banques commerciales ont même accepté (pour des raisons de publicité, essentiellement) de ne recevoir aucun règlement lors de la conversion de dettes pour le développement.

2.2 Dettes bilatérales officielles

Ces dettes sont généralement liées à des prêts préférentiels au développement ou, et c'est même plus important aujourd'hui, à des crédits à l'exportation étendus ou garantis par des organismes publics de crédit à l'exportation.

Toutes ces dettes peuvent faire l'objet de conversions. Côté créancier, c'est une question de volonté politique d'annuler la dette d'un pays en développement dans le cadre d'une conversion de créances ou d'autres types de mécanismes d'allègement de la dette.

Les conversions de dettes représentent seulement une petite partie de l'ensemble des allègements de dettes octroyés aux pays en développement par rapport aux réductions de dettes continuellement convenues dans le cadre des accords du Club de Paris ou en vertu de l'Initiative en faveur des PPTE. Du point de vue du pays débiteur, les conversions de créances (qui impliquent pratiquement toujours l'imposition de certaines conditions au pays concerné) sont souvent considérées comme moins attractives que d'autres dispositifs d'allègement de la dette dans le cadre desquels les conditions du donateur sont soit inexistantes, soit attachées à des dispositions plutôt vagues prévoyant la mise en place de politiques (dans le passé, associées à des programmes d'ajustement des structures,

aujourd'hui, normalement liées à la formulation d'une stratégie de réduction de la pauvreté approuvée par la Banque mondiale).

2.3 Dettes multilatérales

De manière générale, les dettes multilatérales ne peuvent pas faire l'objet d'un dispositif d'allègement de la dette, notamment de conversions de dettes pour le développement. Le statut de « créanciers privilégiés » dont bénéficient les institutions de Bretton Woods et les banques de développement régional excluait habituellement la possibilité d'annuler de telles dettes. Les institutions financières internationales encouragent toutefois de longue date l'allègement des dettes commerciales et bilatérales, et la Banque mondiale a souvent apporté, par le biais du dispositif d'octroi de prêts préférentiels, ses propres fonds pour différents programmes de rachat de dettes.

Avec l'Initiative renforcée en faveur des PPTE lancée en 1999, de nouvelles possibilités sont proposées pour annuler des dettes multilatérales (pour des commentaires sur la lutte contre le SIDA, l'allègement de la dette et l'Initiative en faveur des PPTE, prière, par exemple, de se reporter au document ONUSIDA/Banque mondiale de 2001). Les modalités sont toutefois différentes de ce que l'on appelle traditionnellement une conversion ou un échange de dettes même si l'on peut faire valoir que l'allègement de dettes multilatérales et bilatérales au titre de l'Initiative en faveur des PPTE constitue un type spécifique de conversion – à savoir une conversion de dettes sous condition de mise en place de politiques.

Le Tableau 1 (tiré en grande partie de Rosen

Tableau 1. Caractéristiques des conversions de dettes privées et publiques

Caractéristique	Conversion type de dette privée	Conversion type de dette publique
Parties liées à l'opération	Une ONG du pays créancier, une ONG du pays débiteur, une institution publique du pays débiteur (Ministère des Finances, Banque centrale)	Les gouvernements du pays débiteur et du pays créancier
Éligibilité du pays débiteur	L'ONG du pays créancier recense les pays et les activités présentant un intérêt spécifique (ex : conservation, santé)	Le pays créancier fixe les critères de participation (ex : accord avec les institutions de Bretton Woods)
Montant de la dette convertie	Généralement faible	Généralement beaucoup plus important
Bénéficiaire de fonds en monnaie locale	L'ONG ou le fonds de contrepartie/ le fonds fiduciaire	Un fonds de contrepartie ou une institution publique (ex : Ministère de la Santé)
Supervision de l'utilisation des fonds	Une ONG nationale et internationale	Un conseil composé de représentants du pays débiteur et du pays créancier
Processus d'allègement de la dette	Toute la dette est annulée immédiatement dans le cadre de la transaction initiale	La dette est annulée progressivement en fonction de l'exécution par le pays débiteur de ses engagements
Origine des fonds en monnaie forte	Les fonds mobilisés par l'ONG du pays créancier ou une donation d'un créancier commercial	Le budget du pays créancier

et al., 1999) résume les commentaires ci-dessus relatifs aux différents types de conversions.

Naturellement, un organisme des Nations Unies, tel que l'UNICEF ou l'ONUSIDA, peut également être partie prenante dans des conversions de dettes privées et publiques par le biais, par exemple, d'une participation dans la mise en œuvre de projets, de la représentation dans les conseils des fonds fiduciaires ou en fournissant une assistance technique.

3. Avantages potentiels des

conversions

3.1 Avantages pour le pays débiteur

La dette totale du pays en monnaie forte est réduite, tout comme le sont ses obligations futures de service de la dette en monnaie forte. L'impact sur la situation de la balance des paiements du pays est positif.

En fonction de la situation globale de la dette et

du volume des conversions de dettes, les échanges peuvent permettre de réduire « l'excès d'endettement » du pays et d'améliorer son statut sur les marchés financiers internationaux.

L'existence de programmes de conversions de dettes pour le développement dans un pays donné peut aider à mobiliser des fonds supplémentaires sous la forme de contributions de contrepartie provenant d'un large éventail de sources multilatérales, bilatérales et privées. Par exemple, bon nombre d'ONG internationales – en particulier, des organisations de conservation – sont parvenues avec un certain succès à mobiliser des fonds supplémentaires grâce à leurs programmes de conversion de dettes pour l'environnement, et certains créanciers privés ont même apporté d'importantes contributions (essentiellement pour des raisons fiscales d'amortissement du goodwill) en abandonnant une partie de leurs créances lors de conversions de dettes pour le développement.

Une participation accrue de la société civile, qui a été une condition dans de nombreuses opérations de conversions de dettes pour le développement, a parfois été obtenue du fait de ces contrats d'échange.

3.2 Avantages pour le créancier

Pour un créancier commercial, la possibilité d'une opération de conversion permet de récupérer au moins une partie de son prêt non productif, et l'intervention de donateurs pour financer des programmes de conversion de dettes accroît effectivement l'ensemble des chances des créanciers de récupérer les montants prêtés. Dans certains pays d'Amérique latine, dans lesquels les rachats de dettes et les conversions de dettes avaient une importance plus que marginale à la fin des années 1980 et au début des années 1990, les prix des dettes sur le marché secondaire avaient augmenté de manière substantielle du fait des opérations de conversions de créances.

Si le créancier est un gouvernement, une organisation multilatérale ou une agence d'aide bilatérale, les conversions de dettes peuvent permettre au créancier et/ou au donateur de

poser des conditions pour que les économies réalisées par le pays débiteur grâce au mécanisme d'allégement de la dette soient utilisées à des activités (ou des domaines) spécifiques, tels que la vaccination des enfants, l'éducation, la conservation de l'environnement, ou la lutte contre le VIH/SIDA – auxquelles la partie représentative des créanciers accorde plus de priorité que le gouvernement du pays débiteur. Rien ne permet toutefois de garantir que de telles allocations augmentent effectivement les dépenses totales affectées par le pays débiteur à l'objectif convenu dans la mesure où ces capitaux peuvent simplement venir se substituer à une dépense budgétaire ordinaire précédemment affectée à ce même objectif. Si, par exemple, une somme de un million en monnaie locale est mobilisée dans le cadre d'une conversion et affectée à la lutte contre le VIH/SIDA, le gouvernement débiteur pourrait réduire les dépenses qu'il avait prévu d'engager au profit de cette lutte d'un montant équivalent, libérant ainsi des ressources pour une activité entièrement différente³.

L'allégement de la dette – quelle que soit la manière dont il a été octroyé – ne constitue jamais un transfert effectif de fonds au profit du pays débiteur. Les agences d'aide des pays riches peuvent donc utiliser l'allégement de la dette pour gonfler leurs dépenses allouées à l'aide officielle au développement sans que cela ne génère de coût immédiat sur le budget public.

Il semble, en particulier, important de remarquer que les pays de l'OCDE déclarent la valeur totale des dettes non productives qui sont abandonnées comme des aides officielles au développement. Si, par exemple, une agence publique de crédit à l'exportation comptabilise dans ses encours un prêt non productif consenti à un pays dont on peut s'attendre à ce qu'il ne puisse pas honorer le service de sa dette à horizon prévisible, l'annulation de cette dette correspond en fait à un tout petit sacrifice pour le pays créancier. Si la créance est vendue sur le marché secondaire de la dette des pays en développement, le prix effectivement tiré pourrait être inférieur à 10 % de sa valeur nominale. Dans la déclaration effective des aides

³ C'est là un aspect bien connu du niveau élevé de fongibilité de l'aide étrangère.

officielles au développement déposée auprès du Comité d'assistance au développement de l'OCDE, toutefois, c'est la valeur nominale de la dette annulée qui est enregistrée en tant qu'aide officielle au développement et la générosité du pays est ainsi largement surestimée.

3.3 Avantages pour les organisations de développement à but non lucratif

L'avantage le plus évident est la décote de conversion ou, autrement dit, la mobilisation de ressources supplémentaires rendue possible du fait de l'opération. Si une dette en monnaie forte d'un montant de 100 est acquise – par une ONG, par exemple, ou par l'ONUSIDA – à un prix de 20 et convertie en monnaie locale à un prix de rachat de 50, l'organisation en question peut augmenter son financement des coûts locaux de 250 % par rapport à une situation dans laquelle une donation en monnaie forte doit être convertie sans décote d'échange.

Le fait que les fonds en monnaie locale soient affectés à un objectif spécifique permet à l'organisation à but non lucratif d'exercer plus d'influence sur les priorités dans le pays débiteur. De nouveau, bien que le raisonnement *économique* de l'organisation à but non lucratif bénéficiant de la conversion soit de mobiliser des ressources avec une décote, le raisonnement *politique* est d'obtenir des ressources pour des domaines qui ne figurent pas parmi les priorités du gouvernement.

Ce dernier point est important et valable que l'organisation du pays débiteur soit une ONG ou une agence d'aide bilatérale ou multilatérale. Si les priorités de dépense étaient identiques entre le pays débiteur et la partie externe finançant la conversion, il n'y aurait aucune raison d'affecter les fonds dans le cadre de « conversions de dettes pour l'environnement » ou de « conversions de dettes pour la lutte contre le VIH/SIDA ». La conversion aurait simplement lieu sous la forme d'un allègement de la dette sans conditions attachées.

4. Problèmes et inconvénients potentiels

La mise en œuvre d'opérations de conversions peut être difficile et onéreuse et prendre du temps. Il est habituellement nécessaire de demander l'avis d'un professionnel concernant les aspects juridiques de l'opération, et son coût au sens large (temps passé à identifier les vendeurs et les projets appropriés, négociations avec toutes les parties concernées, frais juridiques, mise en place des structures de prise de décisions appropriées concernant l'utilisation des fonds de contrepartie en monnaie locale, etc.) peut se révéler relativement élevé.

Les négociations peuvent être complexes en raison du nombre d'intervenants différents ayant des objectifs divergents. Du côté du pays débiteur, les entités concernées peuvent, par exemple, inclure le Ministère des Finances, la Banque centrale et/ou un établissement spécialisé dans la gestion de la dette, les différents ministères concernés, des ONG, un fonds fiduciaire spécifique auquel on confie la responsabilité de gérer le fonds de contrepartie constitué du fait de la conversion, et d'autres intervenants. Du côté du créancier/du donateur, il peut également y avoir plusieurs parties prenantes : un créancier public ou commercial dont le prêt fait l'objet de la conversion, une agence d'aide assurant le financement de l'échange, une ONG ou une autre organisation à but non lucratif chargée de la mise en œuvre du projet, etc.

Étant donné le nombre de parties prenantes impliquées dans de nombreux contrats de conversion de dettes, le nombre de choses susceptibles de poser des problèmes peut s'avérer important.

L'Annexe fournit une courte liste de contrôle tirée d'une « trousse à outils » élaborée par le PNUD indiquant les différentes étapes qu'il faut généralement suivre pour mettre en place une opération de conversion de dettes pour le développement.

Un autre inconvénient (commun également à d'autres mécanismes de l'assistance étrangère au développement) réside dans le danger de contournement des procédures budgétaires nationales normales par le biais de la création d'un certain nombre de projets « isolés » externes aux procédures et aux contrôles budgétaires normaux. Cet inconvénient peut, bien entendu, être évité grâce à une intégration appropriée de tous les programmes et projets financés par des conversions de dettes au sein du budget national, mais le contexte macro-économique et les procédures administratives ont tendance à être plus « confus » précisément dans les pays les plus attractifs en termes de conversions de dettes (tous les pays dans lesquels il est fondé de mettre en place des programmes de conversion sont caractérisés par une crise de la dette qui prend la forme de prêts non productifs susceptibles d'être convertis avec une décote et dans lesquels plus le solde extérieur est élevé plus la décote est importante).

La corruption apparaît ici comme un problème quelque peu lié. Il est évident que les programmes de conversion de dettes ne sont pas, par définition, plus sujets au détournement de fonds que les autres activités financées par l'aide extérieure, mais la création quelque peu « opportune » de nouvelles entités qui a parfois accompagné la mise en place de conseils supervisant l'utilisation des fonds de contrepartie n'a pas toujours conduit à la transparence et à la responsabilisation, et l'une des revendications communes revenant dans les ouvrages sur les échanges de dettes est que les procédures de communication des informations, de suivi et d'évaluation sont très loin d'être satisfaisantes.

4.1 Inconvénients potentiels pour le pays débiteur

Une conversion correspond essentiellement à l'élimination d'un engagement vis-à-vis de l'étranger en échange d'un engagement au niveau national, généralement sous la forme d'un accroissement des dépenses allouées à un objectif spécifique. La dette extérieure est réduite mais aux dépens de l'augmentation des

dépenses en monnaie locale, ce qui, en fonction de différents facteurs tels que le prix de rachat, le taux de change, le taux d'inflation et autres, peut conduire à une hausse de l'inflation et/ou à une augmentation de la dette intérieure.

À partir de la fin des années 1980, lorsque la lutte contre l'inflation est devenue un objectif important des politiques économiques en Amérique latine, les effets macro-économiques potentiellement préjudiciables du grand nombre d'activités financées par des conversions de dettes ont souvent été évoqués dans les pays d'Amérique latine dans lesquels les programmes d'échange de dettes avaient atteint un volume considérable.

Si l'engagement requis est principalement un engagement en faveur de politiques, la conversion entraîne une perte de la souveraineté nationale en ce sens que les conditions imposées à un pays viennent de l'étranger. Ou, comme l'exprime van Kesteren en faisant référence aux échanges de dettes publiques financés par l'aide extérieure, « ce que le pays donateur acquiert fondamentalement en contrepartie [...] est le pouvoir de prendre des décisions sur une partie du budget de l'État débiteur » (1994, p. 247). Cette menace pour la souveraineté nationale (bien que généralement peu importante comparée à la conditionnalité des politiques imposée par d'autres acteurs, tels que les institutions de Bretton Woods et les donateurs bilatéraux) a souvent été brandie par les opposants aux conversions de dettes qui ont parfois déclaré que ces dernières étaient des formes d'impérialisme ou de néocolonialisme.

Comme nous l'avons souligné précédemment, la conversion n'entraîne aucun transfert de liquidités. Si l'on demandait aux pays en développement de choisir entre une donation de USD 100 millions en monnaie forte, par exemple, et le même montant nominal d'allègement de la dette sous une forme ou une autre, ils préféreraient probablement la donation en liquidités (qui pourraient bien entendu être utilisées pour les paiements du service de la dette si le pays concerné en décidait ainsi).

Globalement, les fonds générés par les conversions de dettes font concurrence à d'autres formes d'aide au développement. Lorsque les échanges et autres mécanismes d'allègement de la dette sont déclarés comme des aides officielles au développement, comme c'est souvent le cas, ils correspondent rarement à des aides *supplémentaires* au développement. En effet, les capitaux utilisés sont simplement pris sur le budget normal d'aide et font l'objet d'une écriture comptable dans le budget public du pays riche plutôt que d'un authentique transfert de ressources.

Dans certains cas, les différents types d'allègement de la dette peuvent être considérés comme un transfert de fonds publics d'aide officielle au développement aux créanciers privés. Les budgets d'aide peuvent être utilisés pour « renflouer » des créanciers commerciaux ou des agences de crédit à l'exportation auxquels on attribue des subventions supérieures à la normale pour couvrir les pertes qu'ils ont encourues du fait de prêts irresponsables à des pays qui ne sont pas en mesure d'honorer leurs obligations. Tous les différents types d'allègement de la dette induisent donc un élément de risque moral en incitant à prêter de manière exagérée à des pays et pour des activités manquant de solvabilité.

Concernant les pays à faible revenu susceptibles de bénéficier d'un allègement de leur dette au titre de l'Initiative en faveur des PPTE, les conversions de dettes apparaissent comme une solution moins attractive qu'autrefois ; il y a en effet peu d'intérêt à convertir une dette si jusqu'à 90 % de la dette bilatérale et multilatérale d'un pays peut être réduite sans qu'il soit nécessaire de mobiliser des fonds de contrepartie en monnaie locale.

5. Conversions de dettes pour la lutte contre le VIH/SIDA – forces et faiblesses potentielles

5.1 L'allègement de la dette comme instrument pour financer une intensification des programmes de lutte contre le VIH/SIDA

La nécessité vitale de mobiliser des ressources pour lutter contre le VIH/SIDA ne fait pas l'ombre d'un doute. Dans un certain nombre de pays – principalement en Afrique subsaharienne, mais pas uniquement –, il n'y a pas de problème plus urgent que celui de stopper la propagation du VIH.

L'allègement de la dette sous différentes formes peut apporter une contribution substantielle car il permet aux pays à faible revenu lourdement endettés d'intensifier leurs programmes existants de lutte contre le VIH/SIDA. Dans plusieurs pays, le financement par habitant de la riposte à l'épidémie représente un dollar des États-Unis par an, et parfois moins encore. Cela ne constitue, dans ces pays lourdement endettés, qu'une petite partie de la contribution annuelle de chaque habitant au paiement du service de la dette, et le total des économies potentielles liées à l'allègement de la dette, ne serait-ce que par le biais des programmes en faveur des PPTE, s'élève souvent à plusieurs fois les montants effectivement alloués à la lutte contre le VIH/SIDA.

Les 26 pays (pour la plupart des pays à faible revenu durement touchés par le VIH/SIDA) qui bénéficient de l'Initiative en faveur des PPTE – c'est-à-dire qui avaient atteint leur point dit de décision (en mars 2003) – ont déjà profité d'un allègement de la dette s'élevant à plus de USD 40 milliards dans le temps et économisent près de USD 1,3 milliard par an grâce à une diminution des coûts du service de la dette (Banque mondiale, Fiche technique sur l'Initia-

tive en faveur des PPTE, mars 2003). À titre de comparaison, les estimations brutes des montants internationaux actuellement consacrés à la riposte contre le VIH/SIDA par rapport aux besoins de financement des interventions clés⁴ indiquent qu'en 2003, les sommes décaissées par l'aide extérieure pour lutter contre l'épidémie ont totalisé environ USD 2,6 milliards, contre des besoins de plus de USD 6 milliards, dont la moitié peut-être correspond aux besoins dans les pays bénéficiant de l'Initiative en faveur des PPTE⁵. Selon les estimations de l'ONUSIDA, les besoins de financement mondiaux devraient atteindre USD 15 milliards en 2007.

Il est de ce fait évident que, bien que l'allègement de la dette puisse contribuer de manière substantielle à l'intensification des programmes de lutte contre le VIH/SIDA à l'échelon des pays, ce mécanisme envisagé dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPTE ne peut pas, à lui seul, permettre de financer toutes les interventions nécessaires dans les pays les plus durement touchés. L'Initiative pour les PPTE peut toutefois non seulement permettre un allègement de la dette mais également offrir d'excellentes opportunités pour inciter les pays débiteurs à ouvrir un dialogue sur les politiques de sorte qu'ils accordent une priorité plus grande à la lutte contre le VIH/SIDA et allouent des ressources croissantes, y compris les économies générées au niveau du service de la dette, à la riposte à l'épidémie⁶.

Dans la plupart des pays en développement ne bénéficiant pas de l'Initiative en faveur des PPTE dans lesquels l'épidémie de VIH/SIDA requiert une forte augmentation des dépenses, tels que l'Afrique du Sud, la Chine et l'Inde, la situation de la dette étrangère n'est pas alarmante et l'allègement de la dette n'est pas encore à l'ordre du jour, pas plus que les conversions de dettes. Globalement, ces pays peuvent également se permettre de financer leurs propres programmes de lutte contre le VIH/SIDA. Ce

qui fait souvent défaut, ce ne sont pas les ressources financières mais la volonté politique de s'attaquer au problème.

Dans un autre groupe de pays dans lesquels l'épidémie devient un problème croissant, tels que plusieurs des nouvelles républiques d'Asie centrale, l'allègement de la dette est déjà ou deviendra bientôt nécessaire. Ce mécanisme sera toutefois largement mis en place en dehors du cadre de l'Initiative en faveur des PPTE. Étant donné la détérioration rapide de la situation de l'épidémie, de la santé et de l'économie dans bon nombre de ces pays, le recours aux conversions de dettes pour le développement, y compris pour la lutte contre le VIH/SIDA, dispose certainement d'un potentiel significatif bien que sous-exploité jusqu'à présent.

Dans la plupart des pays à revenu intermédiaire, les besoins de financement pour la lutte contre le VIH/SIDA sont moindres qu'en Afrique subsaharienne et les capacités des pays à répondre à leurs besoins sont évidemment supérieures.

Dans les pays à revenu intermédiaire, les différents programmes de conversion de créances sont aussi nettement moins utilisés, comme indiqué précédemment, qu'à leur apogée au début des années 1990. L'une des raisons à l'origine de ce recul est que les arguments militant contre les échanges de dettes – perte de la souveraineté nationale, risque de pressions inflationnistes et/ou alourdissement de l'endettement intérieur, niveau élevé des coûts de transaction, insuffisance de suivi et de contrôle sur l'utilisation des fonds de contrepartie, entre autres choses – se sont renforcés, tout du moins en Amérique latine. Il existe une autre raison, encore plus importante même, à la diminution des opérations de conversion qui est que la situation de la dette s'est stabilisée par rapport à ce qu'elle était pendant les périodes de crise de la fin des années 1980 et du début des années 1990. Il en résulte que le marché secondaire de la dette extérieure de bon nombre de

⁴ Les besoins de financement pour différents types d'interventions clés ont été communiqués par l'ONUSIDA (décembre 2002).

⁵ Ces chiffres communiqués par l'ONUSIDA (décembre 2002 et juin 2003) ont été arrondis.

⁶ Voir le document ONUSIDA/Banque mondiale (2001) pour un commentaire plus détaillé sur cette question.

ces pays s'est contracté ou a même disparu, éliminant ainsi la décote dont bénéficiait la partie étrangère qui participait aux conversions de dettes.

Dans plusieurs autres pays à revenu intermédiaire dans lesquels la crise de la dette n'a pas été résolue, les gouvernements cherchent aujourd'hui des solutions autres que les échanges de dettes. L'Argentine, par exemple, dont la dette étrangère représente près de USD 160 milliards, a choisi de se retrouver en défaut de paiement d'une partie importante de sa dette commerciale pour se sortir de sa crise financière.

Pour résumer ce qui précède, nous pourrions conclure que la pertinence du mécanisme d'allègement de la dette dans la perspective de l'intensification des programmes de lutte contre le VIH/SIDA est élevée dans un certain nombre de pays et de régions, principalement en Afrique subsaharienne et dans des parties de l'ex-Union Soviétique. Quant à savoir quel type de mécanisme d'allègement génère les économies les plus importantes, il semble que l'Initiative en faveur des PPTE et différents programmes bilatéraux d'allègement de la dette représentent à l'heure actuelle des montants d'économie nettement plus élevés que les programmes en cours de conversion de dettes, et ce, bien qu'il y ait un intérêt potentiel considérable à utiliser cet instrument – en particulier si des financements supplémentaires de sources telles que le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme peuvent être mobilisés à une plus large échelle.

5.2 Aspects qualitatifs et commentaires de conclusion

Il faut enfin souligner que les aspects qualitatifs des conversions de dettes pour la lutte contre le VIH/SIDA peuvent être considérables et aller bien au-delà de leur ampleur quantitative.

Les programmes d'échange de dettes peuvent, comme indiqué précédemment, prendre de nombreuses formes différentes en fonction des circonstances et il n'existe pas de schéma directeur simple susceptible d'être appliqué de manière universelle. En général, toute-

fois, la participation de la société civile est une composante clé. La coopération entre des ONG internationales et nationales est habituelle dans les opérations de conversions de dettes pour le développement, et différents organismes spécialisés des Nations Unies (tels que l'UNICEF et l'ONUSIDA) peuvent jouer un rôle essentiel en tant que catalyseurs pour la mobilisation de fonds et en fournissant une assistance technique.

Les accords de jumelage ont souvent beaucoup contribué au succès des conversions de dettes dans le passé – par exemple, dans des échanges de dettes pour l'environnement lorsque des organisations internationales de conservation ont mis en place une coopération avec des ONG ou des agences publiques de conservation dans des pays en développement. Des formes similaires de coopération ont également été établies dans la riposte à l'épidémie mais les financements restent souvent un problème. Les conversions de dettes pour la lutte contre le VIH/SIDA ont un potentiel considérable en termes de publicité et pour sensibiliser le grand public à la nécessité d'unir nos forces dans ce combat contre l'épidémie. En outre, comme dans le cas des conversions de dettes pour l'environnement, il devrait être possible de mobiliser des contributions de contrepartie pour financer les programmes de lutte contre le VIH/SIDA à la fois auprès des donateurs officiels et des donateurs privés. Selon toute probabilité, les créanciers privés devraient, pour un certain nombre d'entre eux – les banques commerciales, par exemple –, être prêts à annuler, ne serait-ce que pour des raisons fiscales d'amortissement du goodwill, une partie de la dette des pays en développement en échange de l'intensification des programmes de lutte contre l'épidémie.

Lorsqu'un gouvernement débiteur a élaboré son propre programme contre le VIH/SIDA et que celui-ci est cohérent, les fonds générés par les opérations de conversion de la dette peuvent, bien entendu, être alloués à l'appui et à l'intensification dudit programme. Dans d'autres cas, l'élaboration de programmes et de projets novateurs et susceptibles d'être reproduits peut s'avérer très utile dans le dialogue sur les politiques avec un gouvernement qui ne s'est pas encore totalement engagé dans la lutte contre

le VIH/SIDA ou qui manque de connaissances techniques au sujet de ce qui marche et ce qui ne marche pas.

Concernant les risques et inconvénients potentiels qu'il y a à utiliser le mécanisme des conversions de dettes pour financer des programmes et des activités spécifiques de riposte à l'épidémie, les inconvénients précédemment évoqués associés aux conversions de dettes pour le

développement sont, en général, également valables dans le cas des échanges de dettes pour la lutte contre le VIH/SIDA. Ces opérations ne constituent pas une panacée mais simplement un instrument supplémentaire que certains pays peuvent utiliser, en collaboration avec des créanciers, des organisations internationales et des donateurs bilatéraux, dans le cadre de leurs stratégies globales d'allègement de la dette et de lutte contre le SIDA.

Références

Cornia GA, Patel M, Zagonari F (2002) The Impact of HIV/AIDS on the Health System and Child Health, in Cornia (ed.), *AIDS, Public Policy and Child Well-being*, UNICEF Innocenti Research Centre (IRC), Florence 2002.

Griffith-Jones S, Mistry P (1994) *Conversion of Official Bilateral Debt*, CNUCED, Genève.

Kaiser J, Lambert A (1996) *Debt Swaps for Sustainable Development. A practical guide for NGOs*, Union Internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources/ EURODAD, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni.

van Kesteren K (1994) The Use of Aid Money for Debt Reduction. A View from Inside, *Journal of International Development*, Vol. 6, N° 4, pp. 241-252.

Moye M (2001) *Vue d'ensemble des conversions de dettes*, Debt Relief International Ltd, Londres.

Mercado L (2003) *Debt Swaps for Nature and Human Development: An Initiative for turning a problem into opportunities in SIDS*, PNUD, New York.

Rosen S et al. (1999) *Exchanging Debt for Health in Africa: Lessons from Ten Years of Debt-for-Development Swaps*, Document de travail sur le développement N° 732, Harvard Institute for International Development, Harvard University.

ONUSIDA/Banque mondiale (2001) *SIDA, lutte contre la pauvreté et allègement de la dette – Module de formation sur l'intégration des programmes de lutte contre le VIH/SIDA dans les instruments de développement*, ONUSIDA, Genève.

Conseil de Coordination du Programme ONUSIDA (2002) *Ressources financières nécessaires aux programmes de lutte contre le VIH/SIDA dans les pays à revenu faible ou moyen au cours des cinq prochaines années*, ONUSIDA, Lisbonne.

Conseil de Coordination du Programme ONUSIDA (2003) *Report on the State of HIV/AIDS Financing*, ONUSIDA, Genève.

Annexe

Conversions de dettes, étape par étape

La présente annexe est une reproduction, à quelques changements mineurs près, du texte proposé dans le document Mercado/PNUD (2003). On trouvera également dans les ouvrages de Kaiser et Lambert (1996) et de Rosen et al. (1999) un certain nombre de suggestions concernant la mise en œuvre effective des conversions de dettes.

Étape 1 : Évaluation du degré d'intérêt et de l'appui politique pour les conversions de dettes

- Préparer des matériels d'information et des présentations décrivant les mécanismes des conversions de dettes et comprenant, notamment, des exemples de leur mise en œuvre dans d'autres pays.
- Organiser des réunions avec le Ministère des Finances, l'agence nationale de gestion de la dette et les ministères responsables concernés pour identifier les dettes potentiellement convertibles et les projets susceptibles d'en bénéficier ainsi que les organismes d'exécution éventuels.

Étape 2 : Réalisation d'une étude de faisabilité technique indépendante

- Évaluation de facteurs tels que :
 - le profil de la dette extérieure
 - les politiques du gouvernement débiteur
 - le contexte macro-économique et politique
 - les sources potentielles de financement pour la conversion
 - les questions financières et de conception concernant les conversions
- Identifier les créanciers/les donateurs éventuellement intéressés.

Étape 3 : Organisation de réunions avec un (ou plusieurs) gouvernement(s) créancier(s) donateur(s) pour vérifier son (leur) degré d'intérêt pour la conversion de dettes

- Préparer des matériels d'information comprenant des exemples.
- Organiser des réunions avec des représentants des Ministères des Finances et de la Coopération pour le développement, et prendre des contacts avec leur cabinet.
- Présenter des projets possibles à financer et des organismes d'exécution éventuels.

Étape 4 : Début des négociations officielles entre les gouvernements créancier et débiteur concernant l'opération de conversion de dettes

- Le gouvernement débiteur présente une proposition. Les questions à débattre portent, par exemple, sur :
 - la définition du mécanisme de paiement de la dette à utiliser
 - le montant de la dette pouvant faire l'objet du rachat
 - le calendrier de paiement
 - les projets à financer
 - la structure financière pour canaliser le produit de la conversion de dettes
 - la supervision et l'évaluation de l'utilisation faite de ces fonds

Étape 5 : Négociation des derniers détails par les gouvernements créancier et débiteur, et conclusion d'un accord de conversion de dettes

Étape 6 : Le créancier et le débiteur réalisent la transaction financière

- Le débiteur dépose les liquidités en monnaie locale ou les obligations sur un compte rémunéré.

Étape 7 : Suivi de l'accord

- Constitution d'un comité de supervision destiné à suivre la mise en œuvre de l'accord et l'utilisation du produit de la conversion. Celui-ci prend parfois la forme d'un comité bilatéral (ex : un fonds fiduciaire) qui se réunit périodiquement pour prendre des décisions concernant l'utilisation des fonds et pour examiner l'avancement général des projets.

Notes

Le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA) unit dans un même effort les activités de lutte contre l'épidémie de neuf organismes des Nations Unies : le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA), l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et la Banque mondiale.

L'ONUSIDA, en tant que programme coparrainé, rassemble les ripostes à l'épidémie de ses neuf organismes coparrainants, tout en ajoutant à ces efforts des initiatives spéciales. Son but est de conduire et de soutenir l'élargissement de l'action internationale contre le VIH sur tous les fronts. L'ONUSIDA travaille avec un large éventail de partenaires – gouvernements et ONG, monde des affaires, scientifiques et non spécialistes – en vue de l'échange de connaissances, de compétences et des meilleures pratiques à travers les frontières.

Conversions de dettes pour la lutte contre le VIH/SIDA

Résumé d'information de l'ONUSIDA sur les politiques

Dans un effort visant à mobiliser des ressources supplémentaires et durables pour lutter contre le VIH/SIDA dans les pays en développement, la Déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA (adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies de juin 2001) demande que « ...des mesures concertées soient prises rapidement afin de remédier efficacement aux problèmes de la dette des pays » et plus précisément la création de mécanismes d'allègement de la dette tels que « les conversions de créances pour des projets visant la prévention du VIH/SIDA et les soins et le traitement dispensés aux personnes atteintes du VIH/SIDA ».

Ce résumé d'information sur les politiques relatives aux conversions de dettes pour la lutte contre le VIH/SIDA a pour objectif de fournir de plus amples informations sur le mécanisme des conversions de créances. Il propose, parallèlement, des exemples de leur utilisation dans le cadre de projets de développement et des indications sur leurs forces et leurs faiblesses relatives en tant qu'instrument de financement de l'intensification des programmes de lutte contre le VIH/SIDA.



Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA

ONUSIDA
UNICEF • PAM • PNUD • UNFPA • ONUDC
OIT • UNESCO • OMS • BANQUE MONDIALE

Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA)
20 avenue Appia – 1211 Genève 27 – Suisse
Téléphone : (+41) 22 791 36 66 – Fax : (+41) 22 791 41 87
Courrier électronique : unaids@unaids.org – Internet : <http://www.unaids.org>