

INITIATIVE DE CONVERSION DE LA DETTE EN PROGRAMMES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DE L'ENFANT

L'initiative de l'UNICEF visant à convertir la dette en programmes en faveur du développement de l'enfant est destinée à réunir des ressources supplémentaires pour des programmes qui permettent d'améliorer la situation des enfants et des femmes. Il s'agit de convertir des titres de créances en contributions en monnaie nationale afin de financer des programmes de l'UNICEF qui ont été approuvés. Le plus souvent, un comité national de l'UNICEF rachète une créance souveraine sur le marché secondaire moyennant une forte décote ou, dans certains cas, l'obtient à titre de don. Cette créance est ensuite échangée contre une somme en monnaie nationale convenue d'avance (qui correspond souvent à la valeur nominale), versée par le gouvernement débiteur.

La créance utilisée lors d'une telle opération peut être détenue par une banque commerciale privée, un prêteur semi-public tel qu'un organisme de crédit à l'exportation, ou un créancier public. Le prix d'échange est calculé de telle manière qu'il constitue un multiplicateur important pour le comité acheteur ainsi qu'un avantage financier pour le gouvernement débiteur. Cet avantage peut être l'extinction de la dette par paiement d'une somme égale à la valeur nominale en monnaie nationale lorsque celle-ci n'est pas convertible ou qu'elle est surévaluée, ou par paiement d'une somme inférieure à la valeur nominale lorsque la monnaie est plus facilement convertible.

L'échange doit être soigneusement étudié de manière à protéger la valeur des contributions en monnaie nationale contre les dévaluations qui pourraient survenir durant l'exécution du projet ainsi financé. Dans l'idéal, la créance non remboursée est détenue sous forme d'instruments libellés en dollars; lorsqu'on a besoin de fonds en monnaie nationale, on procède à la conversion du montant immédiatement nécessaire.

Les programmes visés par cette initiative sont choisis parmi les programmes de pays de l'UNICEF, c'est-à-dire qu'ils ont été élaborés et approuvés par le gouvernement du pays débiteur. Ils mettent l'accent sur la viabilité à long terme et comportent une forte proportion de dépenses locales, l'UNICEF se chargeant généralement des dépenses à l'étranger liées aux autres sources. Les programmes considérés portent en règle générale sur l'enseignement primaire, le rôle des femmes dans le développement, les enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles, les soins de santé primaires et l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Leur valeur est généralement comprise entre 3 et 5 millions de dollars. En limitant l'ampleur des dépenses et en les répartissant sur une période de trois ou quatre ans, l'UNICEF compte éviter tout effet inflationniste négatif.

Pour ces conversions, l'UNICEF ne fait pas appel à la masse commune des ressources. L'argent utilisé par les comités nationaux pour racheter les créances s'ajoute aux contributions courantes et provient souvent de contributions des gouvernements donateurs ou de campagnes spéciales de collecte. S'il n'était pas utilisé pour les conversions, il ne serait pas disponible pour les programmes de pays. Dans d'autres cas, les créances sont données par les banques ou les gouvernements. On envisage aussi d'utiliser les paiements en monnaie nationale provenant des gouvernements donateurs comme financement supplémentaire destiné au secteur social.

Jusqu'à présent, l'UNICEF a réalisé huit opérations de conversion au Soudan, en Jamaïque et à Madagascar. Au total, des créances ayant une valeur nominale de 30 millions de dollars ont été converties en monnaie nationale pour une valeur supérieure à 10 millions de dollars, et les dépenses se sont chiffrées à 4,8 millions de dollars. L'UNICEF et ses comités ont acquis une certaine expérience dans ce domaine et sont en contact régulier avec la Banque mondiale et d'autres organismes des Nations Unies pour promouvoir ce mécanisme. L'UNICEF met actuellement au point de nouvelles opérations de conversion dans plus d'une dizaine de pays.

Pour de plus amples renseignements, prière de s'adresser à Ado Vaher, tél. (212) 326-7374, ou Debora Comini, tél. (212) 326-7102, télécopie (212) 326-7165.

Le 1er juillet 1992.

COUNTRY	YEAR	LOCAL FUNDS GENERATED Equivalent US\$	FACE VALUE OF DEBT RETIRED Equivalent US\$	COST	PURPOSE
SUDAN	1989	US\$ 80,000	US\$ 800,000	direct swap	Water, Sanitation and Health Education UNICEF Programmes in rural areas
SUDAN	1989	US\$ 224,731	US\$ 2,732,240	direct swap	(same as above)
SUDAN	1989	US\$ 244,153	US\$ 2,732,240	direct swap	(same as above)
SUDAN	1990	US\$ 800,692	US\$ 7,023,275	direct swap	(same as above)
SUDAN	1991	US\$ 276,136	US\$ 3,000,000	direct swap	(same as above)
SUDAN	1991	US\$ 460,000	US\$ 5,000,000	direct swap	(same as above)
JAMAICA	1992	US\$ 4,000,000	US\$ 4,000,000	US\$ 2,877,000	Primary Health Care, Women & Development and Children in Especially Difficult Circumstances UNICEF Programmes
MADAGASCAR	1992	US\$ 4,000,000	US\$ 4,000,000	US\$ 2,000,000	Health, Nutrition, Education, Social Mobilization and Area-Based UNICEF Programmes
TOTAL		US\$ 10,085,712	US\$ 29,287,755	US\$ 4,877,000	

E/ICEF/1991/CRP.4
1er mars 1991
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE
Conseil d'administration
Session de 1991

POUR INFORMATION

L'ALLEGEMENT DE LA DETTE EN FAVEUR DES ENFANTS : NOTE D'INFORMATION

Introduction

1. Le poids de la dette extérieure, qui s'est rapidement accru au cours des années 80, a eu dans de nombreux pays en développement des effets graves et généralisés sur les systèmes sociaux. Les gouvernements, contraints d'assurer le service de la dette nationale tout en restructurant une économie fragile, en réduisant les dépenses budgétaires et en adaptant le pays à l'évolution rapide de l'économie mondiale, ont souvent jugé commode de réduire les programmes sociaux pour atteindre leurs objectifs budgétaires. Pour l'ensemble des pays en développement, la part du service de la dette dans le produit intérieur brut (PIB) est actuellement quatre fois supérieure environ aux dépenses de santé et deux fois supérieure environ aux dépenses d'éducation. Dans certains pays, ce déséquilibre est beaucoup plus accentué encore.

2. La baisse des dépenses consacrées aux programmes sociaux s'est fait durement sentir sur l'ensemble de la société, mais ce sont généralement les enfants, les femmes et les autres catégories vulnérables qui en ont le plus souffert. Il en a été ainsi dans la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique latine ainsi que dans certains pays d'Asie. Alors que la condition sine qua non d'un développement soutenu et durable est que la population soit instruite et en bonne santé, le taux de mortalité infantile de nombreux pays, qui baissait depuis plusieurs dizaines d'années, s'est mis à stagner et la progression régulière du taux d'alphabétisation s'est arrêtée. Si elles se poursuivent, les politiques actuelles auront de graves répercussions sur la santé, les conditions d'existence et le bien-être des générations à venir, en particulier dans les pays où les dépenses de santé et d'éducation par habitant diminuent en valeur absolue ou en pourcentage du produit national brut (PNB).

3. Heureusement, on se rend de plus en plus compte au niveau international des conséquences sociales de la crise de la dette et de la nécessité urgente de trouver des remèdes et d'appliquer des mesures de protection à l'égard des catégories

vulnérables. Dans sa Déclaration mondiale en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant, le Sommet mondial pour les enfants a clairement souligné l'importance des mesures d'allègement de la dette pour atteindre au cours des années 90 les objectifs prioritaires qui concernent les enfants et le développement. Le problème est exprimé sans ambiguïté dans la Déclaration : "Chaque jour, des millions d'enfants ... souffrent des lourdes répercussions du problème de la dette extérieure et de l'absence d'une croissance soutenue et durable dans de nombreux pays en développement, en particulier dans les pays les moins avancés 1/."

4. La tâche à accomplir a été définie par les dirigeants du Sommet : "Pour l'avenir de tous les enfants, il est absolument indispensable d'assurer ou de relancer dans tous les pays une croissance économique et un développement qui soient soutenus et viables et aussi de continuer à rechercher d'urgence une solution globale et durable aux problèmes que la dette extérieure pose aux pays en développement débiteurs 2/."

5. Les dirigeants mondiaux ont pris des engagements : "nous lancerons une attaque mondiale contre la pauvreté qui aurait des effets bénéfiques immédiats sur le bien-être des enfants Cela nécessite le transfert d'un volume approprié de ressources supplémentaires vers les pays en développement, ainsi qu'une amélioration des termes de l'échange, une plus grande libéralisation du commerce et l'adoption de mesures en faveur d'un allègement de la dette 3/."

6. L'UNICEF a aujourd'hui un rôle décisif à jouer dans l'élaboration d'instruments socialement acceptables d'allègement de la dette, dans le cadre de l'effort qu'il déploie en permanence pour favoriser le développement humain et social en faveur des enfants comme des adultes, notamment en affectant des ressources supplémentaires aux programmes axés sur les femmes et les enfants. Le moment est venu pour lui, conformément à son mandat, d'appliquer, pour alléger la dette des pays en développement, des solutions nouvelles et inédites qui, conjuguées aux programmes de restructuration économique et de développement entrepris par les Etats concernés, peuvent aider à réduire le fardeau de la dette extérieure et à orienter des ressources plus importantes vers le secteur social.

Aperçu historique de la crise de la dette

7. Au cours des dernières années, la dette globale des pays en développement n'a cessé de croître. La Banque mondiale a annoncé qu'à la fin de l'année 1990 elle se chiffrait à 1 340 milliards de dollars, soit plus du double de ce qu'elle était en 1980 (550 milliards de dollars). Bien que la plupart des pays en développement endettés aient procédé à des ajustements pour diminuer le poids de leur endettement, le service de la dette a amputé à tel point leurs ressources intérieures et extérieures qu'il a entravé leur croissance économique générale. Cette situation a entraîné un cercle vicieux, empêchant les pays d'échapper au problème de la dette en raison de leur faible croissance économique, laquelle est due au fardeau excessif de leur dette.

8. Depuis 1982, début de la crise actuelle, diverses initiatives d'allègement ont été prises au plan international, et de nouveaux mécanismes de financement ont été mis en place. On s'accorde aujourd'hui à reconnaître que les mesures prises jusqu'en 1988 n'ont pas atteint leurs objectifs. Comme elles ont été concentrées sur le remboursement, elles n'ont libéré à peu près aucun argent frais. La plupart

Les prêts supplémentaires octroyés dans ce contexte l'ont été de manière involontaire, par suite du rééchelonnement des remboursements de capital et des arriérés d'intérêts.

9. La pénurie de prêts nouveaux, associée à la stagnation en valeur réelle de l'aide au développement, a participé à l'augmentation constante des transferts de ressources du Sud vers le Nord. En 1988, le transfert net des pays développés par le moyen des investissements privés directs, des prêts privés et de l'aide publique a été déficitaire à raison de 33 milliards de dollars. Les chiffres de l'ONU et de la Banque mondiale montrent que, depuis 1982, dernière année de transfert positif, la ponction ainsi opérée par les pays en développement a avoisiné les 115 milliards de dollars.

10. Une telle situation ne peut durer si l'on veut conserver un espoir d'édifier des sociétés stables, sûres et viables dans les pays en développement. La crise de la dette ne peut être résolue aux dépens des membres déjà pauvres et vulnérables de la société. On s'accorde aujourd'hui à reconnaître qu'aucune solution satisfaisante ne peut être trouvée indépendamment des problèmes plus larges de la prospérité, de la sécurité et de la justice. Le tribut imposé par un excès de dettes est trop lourd : préjudices commerciaux, chômage, augmentation des impôts, augmentation du nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté, instabilité politique, troubles civils, déplacements involontaires de populations et dégâts écologiques. Toute solution à la crise de la dette doit donc, pour être satisfaisante, prévoir à la fois une réduction de cette dette et une augmentation des ressources affectées au développement.

11. Les initiatives les plus récentes en matière de dette - les dispositions de Toronto et le plan Brady - prévoient une certaine réduction par le moyen d'annulations partielles. Les dispositions de Toronto, convenues par le groupe des sept grands pays industrialisés lors de leur sommet de juin 1988 (voir A/43/435-S/19974), portent sur la dette publique bilatérale des pays en développement les plus pauvres (qui se trouvent surtout en Afrique). Elles prévoient notamment l'annulation partielle du principal, ainsi que des concessions sur les taux d'intérêt et le rééchelonnement des prêts publics bilatéraux. Le plan Brady (du nom du Secrétaire américain au Trésor Nicholas F. Brady), lancé en 1989, prévoit la garantie et le rachat des créances commerciales grâce à un fonds créé par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), les banques régionales, la Communauté économique européenne (CEE) et le Gouvernement japonais.

12. Plus récemment, Bettino Craxi, représentant personnel du Secrétaire général pour les questions d'endettement, a présenté son rapport à l'Assemblée générale (A/45/380, annexe). Estimant que les gouvernements, les organisations multilatérales et les banques commerciales doivent tous participer aux mesures d'allègement, il est d'avis qu'il faut continuer à procéder cas par cas et accroître l'aide publique en provenance des pays industrialisés. L'une de ses recommandations est de convertir en monnaie locale les paiements faits au titre du service de la dette bilatérale pour financer le développement, la protection de l'environnement et la mise en valeur des ressources humaines.

13. Jusqu'ici, ces initiatives n'ont pas entraîné d'afflux important de capitaux en faveur des pays qui en ont le plus besoin, pas plus qu'elles ne leur ont permis de procéder aux dépenses sociales nécessaires. Les conditions de remboursement se sont certes relativement assouplies du fait que les prêteurs privés sont de plus en plus remplacés par des créanciers publics, mais on ne constate encore aucun

mouvement manifeste pour résoudre le problème de la dette du tiers monde ni, parallèlement, compenser la pénurie d'investissements dans le secteur social. La situation risque toujours de se détériorer rapidement, par exemple à la suite d'une nouvelle augmentation brutale des prix du pétrole. Il est donc vital que l'UNICEF et les autres organismes des Nations Unies continuent à participer à une démarche coordonnée entre les débiteurs, les créanciers, le FMI, la Banque mondiale et les banques régionales de développement afin de favoriser des programmes de réduction de la dette et d'ajustement structurel qui tiennent pleinement compte de l'épanouissement des individus.

Le rôle de l'UNICEF

14. Depuis près d'une dizaine d'années, l'UNICEF est parmi les plus actifs pour définir et appliquer des mesures destinées à alléger le fardeau de la dette qui pèse sur les groupes vulnérables. L'appel à un "ajustement à visage humain" a été lancé au début des années 80. Après une période de doute et de scepticisme, on a reconnu, à la fin des années 80, qu'il fallait protéger les enfants et les autres catégories vulnérables contre les effets des problèmes dus au service de la dette et aux déficits de la balance des paiements. Cette notion, qui est maintenant largement admise auprès des bénéficiaires comme des donateurs, fait partie intégrante de la plupart des nouveaux programmes d'ajustement structurel.

15. Le Conseil d'administration a encouragé l'UNICEF à intervenir directement pour alléger l'effet de la dette sur les enfants. Dans sa décision 1988/20 (E/ICEF/1988/13), il s'est déclaré préoccupé par les incidences de la situation économique internationale sur le développement social des enfants, des mères et des familles dans les pays en développement et a prié l'UNICEF de coopérer avec les organisations internationales compétentes et autres entités intéressées lorsqu'il exécutera, à la demande des gouvernements, des activités relevant de son mandat et concernant l'"ajustement à visage humain". Il a aussi prié l'UNICEF de "continuer à dispenser une assistance appropriée, dans le cadre de son mandat, aux pays soucieux de poursuivre des initiatives d'allègement de la dette pour la survie de l'enfant" dans l'optique de l'"ajustement à visage humain".

16. A sa session de 1989, le Conseil d'administration s'est de nouveau penché sur la question de la dette. Dans sa déclaration liminaire, le Directeur général a affirmé qu'en Afrique et en Amérique latine le niveau élevé de l'endettement contraignait souvent les pays à une réorganisation draconienne des priorités et à une restructuration économique pour pouvoir payer à peine plus que les intérêts de cette dette et que les dommages causés aux enfants et aux autres groupes vulnérables par les ajustements économiques qui négligent les besoins fondamentaux de l'homme étaient peut-être incalculables : la malnutrition d'un enfant pouvait se répercuter sur trois générations successives.

17. Dans sa décision 1989/9 (E/ICEF/1989/12), le Conseil d'administration a encouragé le Directeur général à étudier, dans les limites du mandat de l'UNICEF, avec des banques régionales et d'autres institutions financières multilatérales compétentes, la "possibilité d'utiliser des mécanismes de réduction volontaire de la dette à l'appui d'efforts supplémentaires déployés dans les pays en développement pour promouvoir la survie, la protection et le développement de l'enfant". Il l'a en outre encouragé, toujours dans les limites du mandat de l'UNICEF, à "inviter tous les créanciers privés et publics à envisager une application élargie des mécanismes d'allègement de la dette ou d'autres dispositifs

appropriés d'allégement". Il a prié l'UNICEF de "continuer à mettre au point des moyens novateurs d'appuyer l'allégement de la dette pour la survie, la protection et le développement de l'enfant dans le cadre de la mobilisation sociale au niveau des collectivités".

18. A la session de 1990 du Conseil d'administration, beaucoup de délégations ont évoqué la situation économique difficile de nombreux pays et le fardeau paralysant de la dette qui mettait ceux-ci dans l'impossibilité presque totale de maintenir le niveau de leurs programmes sociaux, notamment en faveur des enfants. L'UNICEF a été engagé à continuer de promouvoir un "développement à visage humain" et loué pour ses initiatives novatrices et constructives tendant à assurer l'allégement de la dette pour la survie des enfants, en particulier la proposition de créer, en association avec la Banque interaméricaine de développement (BID), un fonds d'affectation spéciale pour les investissements sociaux.

Initiatives prises par l'UNICEF pour assurer l'allégement de la dette en faveur des enfants

19. Les programmes actuellement mis au point par l'UNICEF dans le domaine de l'allégement de la dette pour les enfants visent à réduire le fardeau global de la dette de certains pays tout en créant dans ces pays des ressources supplémentaires en monnaie locale pour financer les programmes qui s'adressent aux enfants. Plusieurs approches sont sérieusement envisagées.

20. En ce qui concerne la dette publique, les gouvernements et les établissements publics ou semi-publics devraient être encouragés à annuler leurs créances ou, sinon, à convertir en dons les prêts non remboursés ou à faire don des intérêts - tout cela à condition que les gouvernements débiteurs versent des contributions en monnaie locale pour les programmes destinés aux enfants.

21. Quant à la dette privée, les banques commerciales et les autres créanciers devraient être encouragés à faire don de leurs créances à l'UNICEF en échange d'une contribution en monnaie locale du gouvernement bénéficiaire, qui serait affectée aux programmes destinés aux enfants, c'est-à-dire qu'il y aurait un échange "créances contre développement".

22. Pour les créances des banques commerciales, les gouvernements donateurs, les comités nationaux pour l'UNICEF et les établissements financiers compétents devraient être encouragés à libérer des fonds pour leur rachat sur le marché secondaire, à condition que le gouvernement débiteur qui bénéficie de cette formule verse un montant convenu en monnaie locale pour financer des programmes destinés aux enfants.

23. Chacun de ces mécanismes a des caractéristiques particulières qui détermineront s'il est souhaitable et applicable dans une situation donnée et définiront le rôle que peut y jouer l'UNICEF.

Contribution par annulation de créances publiques

24. Dans la contribution sous forme de créances publiques, le gouvernement créancier annule des prêts consentis au titre de l'aide publique au développement (APD) ou d'autres créances détenues ou garanties par lui-même, ses représentants officiels et les institutions financières internationales. L'importance relative

des créanciers publics grandit rapidement, car ils continuent de consentir des crédits alors que les prêteurs privés se retirent, et ils financent les pays pour leur permettre de racheter la dette commerciale sur les marchés secondaires. Actuellement, ils représentent environ 46 % des créances totales sur le tiers monde.

25. Les gouvernements créanciers procèdent à la conversion en dons des prêts faits au titre de l'APD depuis que ce mécanisme a été mis en relief en 1978 grâce à une initiative parrainée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). A ce jour, les annulations ont surtout bénéficié aux pays endettés les plus pauvres et n'ont généralement pas été assorties de conditions.

26. Les autres éléments de la dette publique, qui comprennent surtout les crédits à l'exportation et les dettes commerciales garanties par l'Etat, ont généralement des conditions de remboursement beaucoup plus sévères que l'APD et sont souvent assorties d'un intérêt égal ou presque au taux commercial. Comme ce type de créances n'a pas été annulé dans les mêmes proportions que la dette contractée au titre de l'APD, les prêts consentis par les organismes publics de promotion de l'exportation constituent à présent plus de la moitié de la dette des pays à faible revenu et représentent la majeure partie de leurs remboursements annuels.

27. Des sommes importantes ont déjà été annulées par les gouvernements créanciers au titre de la dette publique (plus de 5,7 millions de dollars à la fin de 1990). En ce qui concerne la dette contractée au titre de l'APD, il est encore possible de procéder à des annulations, mais les avantages ainsi obtenus risquent d'être assez limités en valeur absolue, même pour les pays les plus pauvres. Une grande partie de cette dette a en effet déjà été annulée, et le solde est assorti de conditions tellement privilégiées que les avantages offerts par une éventuelle annulation seraient réduits, car la valeur de cette dette après rabais ne représente qu'une fraction minime de sa valeur nominale. Même si les prêts aux pays africains à faible revenu étaient entièrement annulés par exemple, le montant total de la dette de la région ne diminuerait que d'environ 8 % et le service de cette dette de beaucoup moins encore.

28. Les annulations portant sur les crédits à l'exportation et les dettes garanties par l'Etat semblent offrir plus d'avantages. Ces deux types de dettes, contractées à des conditions commerciales, sont souvent assorties d'un taux d'intérêt élevé et de fortes pénalités en cas de retard de paiement. Elles continuent donc de croître et risquent de compromettre les relations commerciales normales dont les pays débiteurs ont besoin pour obtenir des devises supplémentaires. Ce problème a été partiellement abordé pour les pays lourdement endettés les plus pauvres grâce aux dispositions de Toronto qui touchent les créanciers bilatéraux, mais l'annulation est tout aussi vitale pour les pays pauvres qui ont une dette moins lourde et les pays à revenu intermédiaire fortement endettés si l'on veut éviter qu'ils ne tombent dans le cercle vicieux de la pauvreté et de l'endettement. A ce jour par exemple, la dette publique contractée par les pays à revenu intermédiaire n'a été annulée qu'à concurrence de 596 millions de dollars.

29. L'annulation de la dette contractée auprès des institutions financières internationales est également importante. Or, pour l'instant, cette dette est en grande partie considérée comme non négociable. En dépit des craintes très réelles de ces institutions, les gouvernements qui sont disposés à annuler leur dette publique bilatérale devraient aussi être disposés à mettre en place, grâce au fait

qu'ils sont membres d'institutions financières internationales, des mécanismes créatifs afin de réduire la dette publique multilatérale.

30. Comme les programmes d'annulation et les rééchelonnements annoncés jusqu'ici sont bien souvent dépourvus de conditions, ils ne répondent pas à la nécessité d'accroître les dépenses sociales, même s'ils se traduisent par un allègement important de la dette. Il serait possible d'inclure régulièrement dans les mesures d'annulation de la dette publique bilatérale et dans les mesures d'annulation et de rééchelonnement des dettes contractées auprès des institutions financières internationales des dispositions prévoyant l'affectation de contributions en monnaie locale aux programmes sociaux. L'UNICEF doit donc continuer à plaider en faveur d'un couplage entre la réduction de la dette publique et les contributions en monnaie locale que les gouvernements débiteurs devraient affecter aux programmes sociaux. Il faut faire prévaloir cette position aux niveaux bilatéral et multilatéral, au Club de Paris qui réunit les créanciers publics, à la Banque mondiale, au FMI et dans les autres instances compétentes.

Les échanges "créances contre développement"

31. Dans les échanges "créances contre développement", les banques commerciales font don d'une partie des créances qu'elles détiennent sur les pays en développement à des organismes qui y exécutent des programmes, étant entendu que le gouvernement débiteur utilisera le montant de ces créances, ou au moins une partie, en monnaie locale pour des activités précises de développement. D'abord pratiquée en faveur de l'environnement et de la préservation du patrimoine culturel, et plus récemment de la survie, de la protection et du développement de l'enfant, cette formule n'a cessé de se développer pour devenir rapidement un mécanisme de réduction de la dette extérieure et d'appui aux programmes sociaux.

32. Pour illustrer le fonctionnement de ce mécanisme tel qu'il a été développé par l'UNICEF au moyen du système d'"allègement de la dette en faveur des enfants", le mieux est de prendre un exemple. Lorsqu'une banque commerciale accepte de participer à une opération d'"allègement de la dette en faveur des enfants" (décision qu'elle peut prendre spontanément ou, plus vraisemblablement, à la suite d'entretiens avec les représentants du gouvernement débiteur, de l'UNICEF ou du Comité national pour l'UNICEF intéressé), elle informe l'UNICEF et le Comité national de son intention de faire don de tout ou partie de ses créances afin que celles-ci soient converties en une contribution du gouvernement en monnaie locale destinée à financer un programme de l'UNICEF. L'UNICEF notifie alors officiellement le gouvernement débiteur de cette proposition et obtient l'approbation de principe nécessaire pour procéder à l'opération.

33. L'UNICEF et le gouvernement débiteur choisissent, parmi les programmes déjà approuvés par le Conseil d'administration pour un financement supplémentaire, ceux qui bénéficieront de la contribution en monnaie locale et négocie avec la banque pour fixer le montant exact de la créance à convertir, le taux de conversion et les autres conditions de l'opération. La banque et le gouvernement établissent, échangent et signent les accords nécessaires pour permettre de convertir la dette en monnaie locale. Le gouvernement dépose alors le montant convenu en monnaie locale dans le compte bancaire d'un bureau local de l'UNICEF, la banque remet l'instrument de la créance au gouvernement, et l'UNICEF ainsi que le Comité national lui en confirment la réception. La somme en monnaie locale vient ensuite s'ajouter aux contributions en faveur des programmes financés à l'aide de fonds supplémentaires ou des programmes d'urgence appuyés par l'UNICEF dans ce pays:

/...

34. Bien qu'elle soit simple dans son principe et que son exécution ne pose apparemment pas de problème, cette formule comporte plusieurs aspects qui la rendent moins attrayante pour les donateurs et les bénéficiaires et obligent à recourir à des négociations. Premièrement, le taux auquel la créance à sa valeur nominale sera convertie en une contribution en monnaie locale doit être inférieur au taux de change officiel. Comme le gouvernement débiteur n'assure pas le service intégral de sa dette, la formule ne présente un intérêt pour la banque centrale du pays débiteur que si le taux de change effectif permet de convertir la créance à sa valeur de rabais sur le marché secondaire. La conversion doit aussi tenir compte du fait qu'il faut protéger la contribution en monnaie locale des effets de l'inflation durant la période où elle sera dépensée.

35. Deuxièmement, la formule fonctionne surtout lorsque la banque créancière voit un intérêt précis à faire don d'une créance. En général, la créance subirait un tel rabais sur le marché secondaire que le produit auquel la banque renoncerait en ne la vendant pas serait minime. Il est probable que la plupart des banques participantes auraient des obligations fiscales dans les pays qui considèrent les dons de créances comme une forme de don à une institution charitable, déductible des bénéfices. Les banques et autres prêteurs commerciaux chercheraient généralement à obtenir au moins l'équivalent en allégement fiscal de ce qu'ils pourraient retirer de la vente de la créance sur le marché secondaire.

36. Troisièmement, la formule ne peut convenir que pour quelques pays débiteurs. Les pays les moins avancés ont globalement une dette élevée, mais beaucoup ne doivent plus rien aux banques commerciales. Il faut en outre que l'économie du pays débiteur soit suffisamment solide pour que l'échange ne crée pas un phénomène inflationniste dû à l'augmentation du pouvoir d'achat. Il faudrait en outre éviter que les échanges ne fassent monter le prix des créances sur le marché secondaire ou ne mettent en danger les éventuelles négociations ou accords entre le gouvernement et les autres créanciers, les institutions financières ou le FMI.

37. Quatrièmement, un échange de créances ne produit pas en soi des devises pour les programmes de l'UNICEF. L'élément devises étrangères est limité à la somme prévue dans le budget-programme de l'UNICEF. Les programmes de pays considérés comme pouvant bénéficier du mécanisme d'"allégement de la dette en faveur des enfants" devraient donc pouvoir absorber un montant supplémentaire suffisant en monnaie locale. Cette formule pourrait aussi permettre de réaffecter des sommes dont l'UNICEF a actuellement besoin pour acheter de la monnaie nationale à l'achat de biens et de services nécessitant des devises étrangères.

38. Cinquièmement, cette formule devrait uniquement servir à créer des fonds supplémentaires pour le secteur social. Les projets auxquels elle s'appliquerait devraient en principe faire partie des programmes appuyés par l'UNICEF qui requièrent un financement supplémentaire. Actuellement, il y a pour environ 1,2 milliard de dollars de programmes dans plus de 100 pays qui ont été approuvés pour un financement supplémentaire.

39. Enfin, il faut reconnaître que les échanges de créances n'auraient pas un effet important sur l'ensemble de la dette. Même si les accords d'échange de créances contre des mesures protection de l'environnement conclus récemment, en plus de l'intérêt suscité par l'initiative de l'UNICEF et les autres propositions d'échange de créances, semblent montrer qu'il existe des possibilités considérables de réduire l'encours de la dette grâce à de tels mécanismes, l'"allégement de la

dette en faveur des enfants" n'aura qu'un effet modeste étant donné le niveau de l'encours de la dette ou même de l'encours des créances non productives.

Réalisations actuelles et possibilités futures

Echanges de créances

40. L'UNICEF a participé à six échanges de créances au Soudan, qui ont créé une contre-valeur en monnaie locale supérieure à 2 millions de dollars et réduit la dette soudanaise de plus de 20 millions de dollars. Ces opérations ont eu lieu avec deux banques de République fédérale d'Allemagne (avant l'adhésion, le 3 octobre 1990, de la République démocratique allemande à la République fédérale d'Allemagne), deux banques du Royaume-Uni et deux des Etats-Unis. Les dons faits par les banques britanniques ont été remis directement à l'UNICEF, et ceux des quatre autres banques ont été associés étroitement aux comités nationaux respectifs. Les enfants ont bénéficié de ces échanges grâce à l'affectation de contributions en monnaie locale à des programmes de santé, d'approvisionnement en eau et de reboisement à Kordofan. Des arrangements similaires sont en cours d'examen pour d'autres régions d'Afrique et pour l'Amérique latine.
41. L'expérience de l'UNICEF confirme que le mécanisme d'échange de créances est intéressant pour les banques commerciales. Il leur permet en effet de se débarrasser des créances non productives ou très dévaluées sur le marché tout en conservant leurs avantages fiscaux. Le régime fiscal varie considérablement d'un pays à l'autre mais, en général, les banques ont constaté que la formule d'"allègement de la dette en faveur des enfants" était financièrement plus intéressante ou au moins aussi avantageuse que la vente des créances sur le marché secondaire ou leur annulation. Les échanges leur permettent aussi d'économiser sur les frais assez élevés de gestion des rééchelonnements et des arriérés, surtout lorsque les perspectives de remboursement sont douteuses et qu'il est plus rentable pour elles d'affecter leur personnel d'encadrement à d'autres activités.
42. La formule permet aussi aux banques commerciales d'avoir accès à la structure tripartite constituée par l'UNICEF, les comités nationaux et les ministères chargés des questions sociales, qui s'est mise en place au cours des 40 dernières années. Cette structure permet d'affecter des fonds à des projets valables, rentables et clairement définis qui bénéficient d'un vigoureux soutien des administrations locales et favorisent le développement soutenu à long terme.
43. La formule d'"allègement de la dette en faveur des enfants" donne aux banques l'occasion de montrer qu'elles se soucient des questions de développement et du sort des femmes et des enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles. Si les banques le souhaitent, elles peuvent en retirer un grand bénéfice auprès du public. Ainsi, la Midland Bank du Royaume-Uni, qui a réalisé le premier échange de ce type, a été spécialement félicitée par le jury des World Development Awards for Business en 1989.
44. L'UNICEF a rédigé une brochure d'information intitulée Debt Relief for Children, qui est distribuée aux comités nationaux et aux banques commerciales susceptibles de participer à cette initiative.

Rachats de créances

45. Les rachats de créances existent depuis le début de la crise de la dette, qu'il s'agisse de rachats en échange de participations, de sommes en monnaie locale ou de rabais sur la valeur nominale. L'un des mécanismes envisagés par l'UNICEF est de racheter au rabais sur le marché secondaire la dette commerciale d'un pays en développement, étant entendu que celui-ci versera, en échange de l'annulation de cette dette, une contribution en monnaie locale pour des programmes de l'UNICEF financés à l'aide de fonds supplémentaires.

46. Les modalités et les conditions précises de ces opérations seraient définies cas par cas, le principe général étant que la masse commune des ressources de l'UNICEF ne peut servir aux rachats. Cette masse est en effet destinée à financer directement les programmes de développement, conformément au mandat de l'UNICEF et aux directives du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) relatives aux conditions à remplir pour bénéficier de prêts. En revanche, on pourrait trouver le financement nécessaire grâce à des programmes conçus de manière appropriée et financés à l'aide de fonds supplémentaires, à des contributions particulières des comités nationaux ou à des contributions faites par des gouvernements à des fins précises. L'UNICEF interviendrait alors dans la mise au point des directives et des mécanismes appropriés, la communication de renseignements, la fourniture d'un appui technique et la détermination des programmes et des projets qui se prêtent à un financement au moyen de contributions en monnaie locale.

47. En règle générale, les rachats de créances devraient avoir lieu de telle manière que le prix de la créance n'augmente pas lorsque les acheteurs abordent le marché secondaire. L'apparition d'un acheteur intéressé par une créance subissant un fort rabais sur un marché peu actif pourrait élever le prix au-delà du niveau établi par ce marché. C'est pourquoi, en cas de rachat, il faudrait fixer un prix en fonction d'indicateurs réels et procéder à un règlement rapide conformément à des arrangements institutionnels clairs et viables. Il y a aussi un élément de risque qu'il faut réduire au maximum : aucun bon ou titre de créance racheté ne peut être remboursé durant la vie du projet pour le montant total qui a été convenu.

48. Actuellement, l'UNICEF met sur pied, conjointement avec la BID, un fonds d'affectation spéciale pour les investissements sociaux, qui sera financé sur un mode volontaire et de manière aussi bien bilatérale que multilatérale par les gouvernements donateurs intéressés, avec un niveau de financement initial proposé de 100 millions de dollars. D'autres institutions pourront aussi y contribuer. Le fonds accordera des prêts aux Etats d'Amérique latine et des Caraïbes qui font partie de la BID pour leur permettre de racheter leur dette extérieure sur le marché secondaire moyennant un fort rabais par rapport à la valeur nominale. Ces prêts, qui seront négociés cas par cas, seront assortis de taux d'intérêt privilégiés ainsi que de longs différés et périodes d'amortissement. Les Etats emprunteurs devront affecter des sommes en monnaie locale à des programmes de développement social convenus entre le gouvernement, la BID et l'UNICEF. Le fonds pourra aussi financer l'élément devises étrangères des programmes mis en oeuvre.

49. Il est prévu que le fonds finance des projets dans plusieurs domaines bien précis : santé de base; nutrition; éducation de base; approvisionnement en eau et assainissement; rôle des femmes dans le développement; et enfants vivant dans des circonstances particulièrement difficiles. Les projets seront en principe choisis

parmi les propositions à financer au moyen de fonds supplémentaires, qui sont publiées chaque année par l'UNICEF.

50. Cette proposition a été examinée lors d'une réunion officieuse qui a eu lieu entre les donateurs potentiels en juin 1990, et une deuxième réunion des donateurs intéressés est prévue pour le début de 1991. Entre-temps, l'UNICEF et la BID consultent aussi d'éventuels bénéficiaires pour connaître leur point de vue sur certaines modalités. Ce mécanisme devrait commencer à fonctionner prochainement. Des précisions seront données à ce sujet lors de la session du Conseil d'administration qui aura lieu en avril 1991.

51. L'UNICEF étudie aussi des initiatives analogues avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Toutes deux suivent de près l'initiative UNICEF/BID en vue de la reproduire éventuellement.

52. Les comités nationaux pourraient aussi conclure des rachats de créances en accord avec leur mandat. Ainsi, un comité national pourrait lancer une campagne de collecte de fonds, étant expressément entendu que les dons serviraient à racheter des créances en échange de contributions en monnaie locale aux programmes de l'UNICEF. Il serait bon que ces initiatives prévoient aussi un don en monnaie convertible pour faciliter le règlement des coûts directs en devises. Bien que ne participant pas directement à la négociation de tels rachats, l'UNICEF pourrait apporter un soutien notamment technique à ces opérations et communiquer aux comités nationaux une liste de projets appropriés par le biais de ses propositions destinées à être financées à l'aide de fonds supplémentaires. Les gouvernements bénéficiaires pourraient aussi inclure des rachats de créances ou un aspect de rachat dans leur liste de projets à financer au moyen de fonds supplémentaires.

53. Avec le plan Brady, le Club de Paris et divers gouvernements créanciers ont mis en place, dans le cadre des mesures de réduction de la dette, des rachats de créances commerciales. Ces opérations ont parfois été assorties de conditions prévoyant l'affectation de contributions en monnaie locale à des programmes de développement, en particulier pour des initiatives nationales, mais il s'agissait d'exceptions. Il reste donc beaucoup à faire pour coupler les rachats de créances commerciales à des contributions en faveur du développement social.

Action du Conseil d'administration

54. Le présent document attire l'attention sur les initiatives entreprises par l'UNICEF dans le domaine de l'"allègement de la dette en faveur des enfants" conformément aux décisions antérieures du Conseil d'administration (voir par. 14 à 18 ci-dessus). Le Directeur général met en oeuvre ces initiatives en se fondant sur les principes suivants :

a) L'UNICEF continuera à plaider pour un "ajustement à visage humain", en coopération avec les autres organismes des Nations Unies. Comme il est probable que les institutions financières internationales et les gouvernements nationaux participeront de plus en plus aux stratégies de réduction de la dette, on démontrera et on soulignera en permanence la nécessité de mettre en valeur les ressources humaines comme élément important de ces stratégies;

b) L'initiative d'"allègement de la dette en faveur des enfants" entreprise par l'UNICEF a un rôle particulier à jouer dans les négociations interdépendantes

sur la réduction de la dette et l'intensification de la mise en valeur des ressources humaines. Elle a principalement pour objet de mettre le développement humain au centre des débats sur l'allègement de la dette et le développement en soulignant qu'il doit faire partie intégrante de toute stratégie globale de développement. Comme on l'a reconnu au Sommet mondial pour les enfants, les dépenses gouvernementales consacrées aux enfants doivent être modifiées de manière raisonnable, sans nécessairement augmenter;

c) L'UNICEF poursuivra son initiative d'"allègement de la dette en faveur des enfants" afin de mettre au point et de développer des mécanismes permettant de créer des ressources supplémentaires pour le secteur social grâce à des contributions en monnaie locale liées aux opérations d'allègement. Il collaborera avec les gouvernements, la Banque mondiale, la BID et les autres institutions financières internationales pour élaborer et appliquer des mécanismes appropriés d'allègement de la dette;

d) L'UNICEF continuera à mettre l'accent sur les dons de créances privées, qui ont une valeur commerciale très faible, en faveur des programmes qui peuvent absorber de tels dons et lorsqu'il existe des programmes supplémentaires non financés;

e) En Afrique, où il est éventuellement possible d'utiliser une part importante de l'encours de la dette privée pour des opérations d'"allègement de la dette en faveur des enfants", on étudiera plus avant la création d'un cadre de coopération plus formalisé comprenant entre autres les diverses organisations financières intéressées ainsi que les gouvernements créanciers et débiteurs;

f) L'UNICEF dispensera l'aide et les conseils nécessaires aux comités nationaux et aux autres entités qui souhaitent participer aux rachats de créances en faveur des femmes et des enfants. Puisque la masse commune des ressources ne sera pas utilisée pour ces rachats, les comités nationaux voudront peut-être collecter des fonds spécialement destinés à ces initiatives, et les gouvernements bénéficiaires inclure des rachats de créances dans les programmes présentés pour un financement à l'aide de fonds supplémentaires.

55. On ne propose pas, dans le présent document, de procéder à de nouveaux engagements financiers au moyen des fonds de l'UNICEF. Bien que les initiatives envisagées ne nécessitent aucune décision nouvelle de la part du Conseil d'administration, les avis et les suggestions de celui-ci seront de la plus grande utilité. Le Directeur général tiendra le Conseil informé des résultats de ces efforts; il propose que cette question soit réexaminée selon les besoins à la session ordinaire du Conseil en 1992.

Notes

1/ A/45/625, annexe, par. 5.

2/ Ibid., par. 16.

3/ Ibid., par. 20, 10).