Projet de rapport

Les rachats de prêts en faveur de l'éducation

Établi à l'intention du Partenariat mondial pour l'éducation

Results for Development Institute

28 octobre 2013

Rapport préparé par une équipe composée de Nicholas Burnett, Nisma Elias, Robert Hecht, Paul Isenman, Julian Schweitzer et Milan Thomas.

Les demandes d'information sont à adresser à : nburnett@r4d.org.

RESULTS FOR DEVELOPMENT INSTITUTE
1100 15th Street, N.W, Suite 400, Washington, DC 20005

RESULTS FOR DEVELOPMENT

Sigles et acronymes

AFD – Agence française de développement
APD – Aide publique au développement
BAD – Banque asiatique de développement
BAfD – Banque africaine de développement
BERD – Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID – Banque interaméricaine de développement
BIRD – Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIsD – Banque islamique de développement
BMD – Banques multilatérales de développement
CAD – Comité d'aide au développement
FAD – Fonds africain de développement
FMI– Fonds monétaire international
GPE – Partenariat mondial pour l'éducation
IDA – Association internationale de développement
IEG – Groupe indépendant d'évaluation
IFC – Société financière internationale
KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau
OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques
ODM– Objectifs de développement pour le Millénaire
PNB – Produit national brut
R4D – Results for Development Institute
RNB – Revenu national brut

RESULTS FOR DEVELOPMENT

Table des matières

Executive Summary ..... Error! Bookmark not defined.

1. Introduction **17**

2. Background ..... Error! Bookmark not defined.

I. The Global Partnership for Education 18

II. Basic Education Needs 19

III. The Mechanics of Loan Buy-Downs ..... **Error! Bookmark not defined.**

IV. Experience with Loan Buy-Downs. 26

3. Possible GPE Buy-downs **30**

I. Which Countries? 32

II. Linking to Results 33

III. Operational Issues 36

4. Conclusion **39**

Annex A: Interviewee List **41**

Annex B: Buy-Down Impact Opportunities **42**

Annex C: GPE Member Country Overlap **56**

Annex D: Buy-Down Mechanics **57**

Bibliography **60**

RESULTS FOR DEVELOPMENT

Liste des tableaux

Table 1: Illustrative Costs of Buy-downs under different scenarios 26

Table 2: Buy-downs since 2003 27

Table 3: Top 10 countries with the highest unmet need in education according to different indicators 46

Table 4: Countries with outstanding education or financing challenges 49

Table 5: A hypothetical buy-down 57

Liste des figures

Figure 1: Total Aid to Education Disbursement, US$ billion, 2002-11 23

Résumé analytique

Le rachat par le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) de prêts accordés par d'autres organisations pourrait être l'un des moyens d'accroître les financements à l'appui des programmes d'éducation de base agréés par le Partenariat, et d'améliorer les résultats du secteur. Les rachats de prêts pourraient mobiliser davantage de ressources en faveur de l'éducation de base, notamment dans les pays situés de part et d'autre du seuil de reclassement IDA/BIRD, qui connaissent de graves difficultés dans ce secteur, tout en étant en mesure d'assumer un certain endettement. Il y a cependant nombre d'inconnues, très peu d'expériences dans lesquelles puiser, et quelques risques majeurs. Par conséquent, nous recommandons avant toute chose que le GPE lance un programme pilote d'apprentissage, consulte les emprunteurs, les prêteurs et les donateurs susceptibles de financer des rachats, et teste un petit nombre d'opérations de rachat, délibérément montées pour éclairer les nombreux points sans réponse.

Le terme « rachat » renvoie à un arrangement aux termes duquel un tiers rachète tout ou partie des intérêts et/ou du principal d'un prêt contracté par un pays auprès d'un établissement de prêt, ce qui a pour effet de libérer le pays emprunteur de toutes ou certaines de ses obligations futures de remboursement.

Les rachats présentent de réels avantages potentiels. Les expériences en la matière, encore limitées à ce jour (principalement dans le secteur de la santé et à une époque où les taux d'intérêt mondiaux étaient très supérieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui) montrent que ce potentiel atteint son maximum quand la perspective d'un rachat incite un pays à solliciter un prêt, alors qu'il n'aurait jamais envisagé de le faire en cas contraire, et quand les seuils ou facteurs de déclenchement du rachat sont des résultats ou des réformes vérifiables qui n'auraient sans doute pas pu être obtenus dans d'autres conditions. Les rachats peuvent donc conduire à une augmentation des prêts et, partant, à une hausse des investissements en faveur de l'éducation de base, ce qui accroît d'autant les ressources disponibles. Cette solution pourrait aujourd'hui se révéler bien plus pertinente étant donné le tassement des aides financières sous forme de dons et le durcissement des termes de l'aide, de manière générale comme dans le secteur de l'éducation de base. Les rachats pourraient contribuer à maintenir la « compétitivité » de l'éducation face aux autres secteurs qui chercheront tous à s'adapter aux conditions plus

rudes caractérisant le marché de l'aide. Ils pourraient aussi acheminer davantage de ressources vers les grands pays où l'aide du GPE est actuellement plafonnée à 100 millions de dollars.

Dans l'immédiat, le plus fort potentiel semble résider dans les prêts du Groupe de la Banque mondiale (à la fois les prêts non concessionnels de la BIRD et l'aide concessionnelle de l'IDA) et de la Banque islamique de développement (majoritairement non concessionnels), en particulier pour les pays à cheval sur le seuil de reclassement IDA/BIRD où l'éducation de base reste soumise à des problèmes majeurs. Ce sont notamment des pays tels que l'Angola, le Bangladesh, l'Inde, le Nigéria, le Pakistan et le Sri Lanka. Notons que le FMI ne tient pas compte des prêts concessionnels dans le calcul de l'endettement. Une autre catégorie possible serait les pays à faible revenu qui ne peuvent plus s'endetter, alors qu'ils ont grandement besoin d'une aide extérieure dans le secteur de l'éducation de base ; ce sont par exemple l'Afghanistan, le Burundi, la République démocratique du Congo, le Tadjikistan et le Tchad. Comme ces pays ne sont pas solvables, tout rachat les concernant devrait prendre la forme de dons ou de quasi-dons.

En encourageant un recours aux prêts, les rachats pourraient cependant décourager les dons, ce qui aurait pour effet d'inverser la tendance des dernières décennies marquées par une augmentation des financements sous forme de dons à l'éducation de base. De nombreux aspects pratiques devront en outre être résolus pour appliquer le système des rachats dans ce secteur, par exemple comment s'assurer que les rachats de prêts viennent financer des programmes sectoriels conformes aux normes du GPE. C'est pourquoi nous recommandons que le GPE aborde la question de manière très systématique, au moyen d'un programme pilote fondé sur des consultations et des expérimentations. Ce genre de programme permettrait à la fois de fournir des réponses aux nombreuses inconnues qui caractérisent les rachats, et de bien préparer le GPE au durcissement du climat de l'aide comme à la possibilité d'un accroissement de la demande de rachats, à des conditions commerciales ou concessionnelles, en cas de hausse des taux d'intérêt mondiaux.

1. Introduction

Ce rapport examine le bien-fondé d'un recours au rachat de dettes, un mécanisme qui, selon les circonstances du pays considéré, pourrait aider le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) à atteindre son objectif d'augmentation des financements et à favoriser ainsi l'accès à l'éducation de base pour tous et l'amélioration des apprentissages.

Ce rapport d'évaluation fournit tout d'abord des informations de fond permettant de comprendre le contexte d'intervention et le fonctionnement du GPE, puis il aborde les besoins des pays à revenu faible à intermédiaire au regard de l'éducation de base ; les tendances et les perspectives de l'aide et des financements concessionnels à ce secteur ; le fonctionnement de base des rachats et une description des rares occasions où des rachats ont été effectivement utilisés, notamment dans le secteur de la santé. Il examine ensuite des aspects fondamentaux liés à l'utilisation éventuelle de ces arrangements par le GPE, dont la sélection des pays bénéficiaires, le rattachement des rachats aux résultats obtenus dans l'éducation de base, la garantie d'une additionnalité, la préservation de l'égalité d'accès aux financements du GPE par ses différents partenaires et les conditions d'intérêt actuelles.

Le rapport s'appuie sur des éléments d'information récents, des recherches bibliographiques et des entretiens avec des experts (annexe A). Il ne donne aucune précision technique quant à la conception précise d'un programme de rachat, pas plus qu'il n'examine le soutien dont pareil programme pourrait bénéficier auprès des donateurs internationaux à l'éducation de base (qu'il s'agisse des prêteurs ou des entités susceptibles de financer les opérations de rachat) ou parmi les éventuels pays bénéficiaires.

2. Contexte

I. Le Partenariat mondial pour l'éducation

Cette section est consacrée aux caractéristiques du GPE qui justifient le plus d'envisager des opérations de rachat de prêts. Les objectifs stratégiques du GPE pour 2012-2015 sont de développer l'accès à l'éducation de base et l'apprentissage pour tous les enfants, en particulier les filles, de toucher tous les enfants notamment dans les États fragiles et en proie à des conflits, et de renforcer les systèmes nationaux pour les doter des moyens de financer et d'offrir une éducation de qualité à tous les enfants. Les décaissements annuels du GPE sont de l'ordre de 300 à 400 millions de dollars, alloués sous forme de dons (Fonds du Partenariat mondial pour l'éducation, 2013). Cela représente une part relativement faible du total de l'aide annuelle à l'éducation de base qui se situe aux alentours de 6 milliards de dollars. Le GPE n'en demeure pas moins crucial étant donné qu'il est l'unique source d'aide multilatérale exclusivement consacrée à l'éducation de base et, en tant que tel, il constitue bel et bien un forum essentiel et un catalyseur des efforts internationaux engagés pour appuyer l'éducation de base dans les pays en développement.

Le GPE ne fournit pas d'aides financières directes aux pays en développement. Le Groupe de la Banque mondiale, Administrateur fiduciaire du Fonds du GPE, reçoit les contributions des donateurs, investit les liquidités et procède aux transferts de fonds au profit des Entités de supervision et des Entités de gestion. Ces entités sont des donateurs multilatéraux et bilatéraux qui passent des accords avec les pays en développement (sur la base de programmes sectoriels convenus, procèdent aux décaissements de fonds à leur intention et veillent au suivi de la mise en œuvre des programmes d'éducation de base par les pouvoirs publics. Bien que ces dons impliquent l'existence de programmes sectoriels, la plupart des accords ont pour objet d'appuyer des investissements spécifiques en faveur de l'éducation de base ; moins de 10 % des aides allouées concernent l'aide budgétaire ou l'aide aux programmes, ce qui tient en partie au fait que les Entités de supervision manquent de moyens pour suivre les grandes évolutions sectorielles. Les Entités de supervision et les Entités de gestion sont des donateurs multilatéraux (IDA, UNICEF, UNESCO et BIRD) et bilatéraux (ACDI, AFD, Belgique, DFID et Pays-Bas). Parmi les

Entités de supervision, le Groupe de la Banque mondiale prédomine avec environ 59 % de l'ensemble des engagements du GPE (exercice 2012) (Fonds fiduciaire du GPE, 2013). Le GPE regroupe actuellement 59 États membres auxquels des fonds sont alloués selon un indice des besoins et des résultats qui est actuellement en cours de révision ; dix autres pays, désormais admissibles, n'ont cependant toujours pas adhéré au GPE. Les allocations au profit des grands pays sont plafonnées à 100 millions de dollars, quels que soient les besoins, mais les pays peuvent solliciter une dérogation à cette règle. Les décisions relatives à l'allocation des aides financières sont du ressort du Conseil du GPE qui se fonde sur les recommandations des groupes locaux des partenaires de l'éducation (GLPE) et les plans publics pour l'éducation de base qu'ils ont approuvés. Durant l'exercice 2012, les pays ayant obtenu les plus gros volumes de financement GPE sont le Ghana, Madagascar, le Viet Nam, le Burkina Faso, le Burundi, la République démocratique du Congo (RDC), le Soudan et le Yémen (Fonds du GPE 2013). Au cours des dernières années, le GPE s'est bien plus intéressé aux décisions concernant les aides financières qu'au suivi de l'évolution de l'éducation de base dans les pays partenaires bénéficiaires. Nombreux sont ceux qui jugent nécessaire de redresser ce déséquilibre.

II. Les besoins en matière d'éducation de base

Les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) et les objectifs de l'Éducation pour tous (EPT) appellent à l'éducation primaire pour tous et à la parité des sexes en matière de scolarisation d'ici 2015. Malgré les progrès considérables enregistrés depuis 2000, ces objectifs n'ont pourtant pas été atteints, qu'il s'agisse de l'accès à la scolarisation, de l'achèvement du cycle primaire ou des apprentissages. Dix pour cent des enfants de la planète ne sont toujours pas inscrits à l'école primaire, et un quart de ceux qui la fréquentent n'acquièrent pas les savoirs élémentaires.

Les pays en développement comptent 575 millions d'enfants d'âge primaire. Dans le monde, ils sont 57 millions à être déscolarisés, notamment en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Est, et la moitié d'entre eux environ ne mettra jamais les pieds dans une salle de classe. Dans 29 pays, 10 % des enfants des groupes d'âge concernés, voire davantage, ne sont pas inscrits dans le primaire (tableau 3, annexe B). Plus de la moitié des enfants déscolarisés vivent dans seulement 14 pays. Dans les pays à faible revenu, il

n'y a toujours que 95 filles inscrites dans le primaire, pour chaque centaine de garçons ; pour ce qui est de la participation effective et des apprentissages, l'écart entre les revenus est encore plus marqué dans le primaire que les disparités entre les sexes, les enfants issus des ménages les plus pauvres étant les moins susceptibles de fréquenter l'école et, s'ils y sont inscrits, les moins susceptibles d'apprendre. Même parmi les 518 millions d'élèves inscrits dans le primaire, 130 millions d'enfants n'acquièrent même pas les compétences de base. Le ratio élèves/enseignant — qui est l'unique indicateur de qualité de l'enseignement disponible dans la plupart des pays et qui sert à l'élaboration du Rapport mondial de suivi de l'EPT — s'est amélioré dans le monde entre 1999 et 2010, alors qu'il a chuté en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Est. En outre, on ne manque pas d'éléments attestant que l'apprentissage est généralement médiocre dans la plupart des pays en développement, qu'on l'évalue à l'aune de l'acquisition de la lecture et de l'écriture dans les petites classes ou au moyen de diverses procédures d'évaluation régionales telles que le SACMEQ, le PASEC, Laboratorio, etc.

Ces besoins considérables perdurent, qu'il s'agisse de l'accès à l'éducation ou de l'apprentissage, en dépit des efforts considérables engagés par les pays en développement pour relever les dépenses d'éducation. Entre 2002 et 2013, les dépenses publiques d'éducation des pays membres du GPE sont passées de 17,0 % à 19,4 % du budget national et de 3,8 % à 5,8 % du PIB global, même si l'on constate des variations importantes d'un pays à l'autre. Alors que dix pays au moins consacrent plus de 10 % de leur budget total à l'éducation primaire, il en existe dix autres où les crédits alloués à l'éducation primaire représentent 1 %, voire moins, du PIB (sections f) et g) du tableau 3, annexe B). Deux aspects de ce tableau général de l'éducation de base sont particulièrement frappants. Tout d'abord, l'ampleur persistante des besoins, en dépit de progrès significatifs et malgré la forte augmentation des dépenses intérieures. Le deuxième aspect réside dans la très forte corrélation entre les pays confrontés aux plus importantes difficultés au regard de l'éducation de base, les besoins prévus de financement et l'engagement politique à l'égard de l'éducation de base.

Nous avons entrepris une analyse technique (annexe B) dans laquelle les pays connaissant des difficultés persistantes sont définis comme ceux : dont les résultats sont inférieurs d'au moins un écart-type à la moyenne de l'ensemble des pays figurant dans la

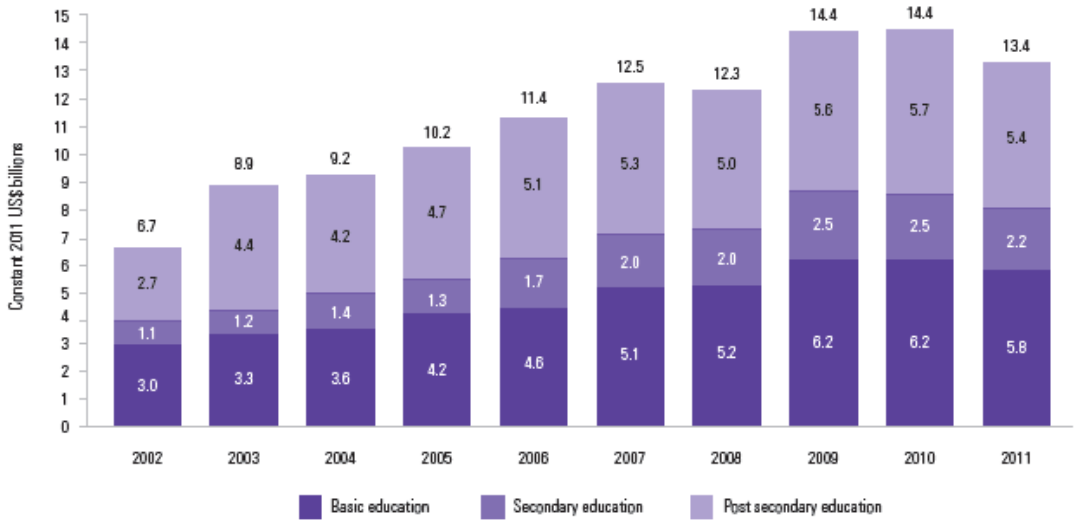
base de données de l'Institut de statistique de l'UNESCO pour au moins un des indicateurs mentionnés (enfants non scolarisés, parité des sexes, ratio élèves/enseignant) ; où l'engagement politique est déterminé par un niveau de dépenses supérieur d'au moins un écart-type à la moyenne, en proportion des dépenses publiques ; et où les besoins de financement sont définis comme les dépenses d'éducation primaire, en pourcentage du PIB, qui sont inférieures d'au moins un écart-type à la moyenne. On peut ainsi isoler les pays ayant des besoins importants, qui sont très engagés en faveur de l'éducation de base, mais entravés au plan budgétaire par leur effort fiscal global (ratio des impôts au PIB).

Il ressort de cette analyse que la plupart des pays confrontés aux problèmes d'éducation les plus impérieux sont déjà bénéficiaires de l'aide financière du GPE. Au cours des prochaines années, 21 d'entre eux devraient toutefois perdre leur admissibilité aux aides financières de l'IDA. En outre, plusieurs membres du GPE ne reçoivent actuellement aucun soutien financier, et plusieurs pays non membres connaissent également de grandes difficultés dans le domaine de l'éducation primaire, et ils seront eux aussi probablement reclassés par l'IDA durant les huit prochaines années (à savoir l'Inde, le Sri Lanka, le Bangladesh, le Nigéria, l'Angola et le Pakistan). Ce reclassement par l'IDA est lourd de conséquences, dans la mesure où ces pays ne pourront plus prétendre à l'avenir aux financements concessionnels et devront emprunter aux taux de la BIRD et aux taux du marché pour couvrir leurs besoins de financement extérieur.

L'aide à l'éducation de base

La situation économique mondiale et le déficit budgétaire des donateurs traditionnels ont entraîné un recul de l'aide concessionnelle et un durcissement des termes de l'aide. L'aide au secteur de l'éducation et de l'éducation de base chute encore plus rapidement que celle allouée aux autres secteurs. Notons que dans ce rapport, le terme « aide » renvoie à l'aide publique au développement (APD) et comprend les prêts concessionnels, tels que ceux accordés aux conditions IDA, ainsi que les dons.

Selon l'OCDE-CAD, le volume total de l'aide a reculé de 2 % en 2011, et d'encore 4 % en 2012. On ne dispose pas encore de ventilations par secteur pour 2012, mais l'aide à l'éducation a chuté de 7 % entre 2010 et 2011, notamment dans le secteur de l'éducation de base où elle est tombée de 6,2 milliards de dollars à 5,8 milliards de dollars. Sur les 11 grands donateurs bilatéraux à l'éducation de base, sept ont réduit le volume de leur aide à l'éducation de base entre 2010 et 2011 (le Canada de 21 %, la France de 25 %, le Japon de 30 %, l'Espagne de 31 %, les Pays-Bas de 36 %, la Norvège de 4 % et les États-Unis d'Amérique de 13 %) ; pour ces 11 pays, l'aide à l'éducation de base a reculé de 3,8 % entre 2008 et 2011, la France ayant réduit sa contribution à l'éducation de 255 millions de dollars entre 2010 et 2011. On retiendra tout particulièrement la décision des Pays-Bas d'éliminer progressivement leurs programmes d'aide à l'éducation, étant donné que ce pays était l'un des principaux donateurs à l'éducation de base et l'un des principaux bailleurs de fonds du GPE. La figure 1, tirée du Rapport mondial de suivi (2012), illustre l'évolution de l'aide globale à l'éducation entre 2002 et 2011. Selon des recherches de la Banque mondiale, les tendances négatives de l'APD pourraient bien perdurer (Dang, Knack et Rogers, à paraître).



Source: EFA Global Monitoring Report team analysis based on OECD Creditor Reporting System (2013)

Legend of figure 1
En milliards d'USD constants de 2011

Éducation de base, Enseignement secondaire, Enseignenment tertiaire

Source : Analyse des auteurs du Rapport mondial de suivi de l'EPT d'après le système de notification des pays créditeurs de l'OCDE-CAD (2013)

Figure 1 : Volume total des décaissements en faveur de l'aide à l'éducation, en milliards d'USD, 2002-2011.

Il existe peu de données sur le durcissement des termes de l'aide, mais nos entretiens révèlent qu'il se fait déjà sentir, même si ce n'est pas encore spécifiquement le cas dans le secteur de l'éducation. Selon le CAD, la France, l'Allemagne et la Banque européenne d'investissement insistent pour que le CAD comptabilise les prêts non subventionnés au titre de l'APD afin que leurs objectifs en la matière soient considérés atteints (CAD 2013). D'autres donateurs, même ceux qui, comme le DFID, accroissent leur aide sous forme de dons, font référence à cette aide comme à des « capitaux remboursables ». On constate ainsi une inversion généralisée de la tendance des dernières décennies où l'aide était allouée sous forme de dons, notamment dans le domaine de l'éducation de base.

Les prêts concessionnels à l'éducation se tassent eux aussi, que ce soit en volume ou en terme d'admissibilité des pays. L'IDA est la première source de prêts concessionnels à l'éducation et tous les pays membres du GPE sont aussi clients de l'IDA, à l'exception de l'Albanie. La part de l'éducation de base dans le financement total de l'IDA à l'éducation est tombée de 63 % en moyenne en 2002-2004 à 55 % en 2009-2011 (Brookings Institution 2013).

Par ailleurs, l'IDA devrait reclasser quelque 36 pays d'ici 2021, dont ceux qui abritent près de 40 % de tous les enfants actuellement déscolarisés (CGD 2012). Pour ce qui est des opérations du Groupe de la Banque mondiale, ces pays pourront alors prétendre, pendant une période donnée, à des prêts non concessionnels consentis par la BIRD aux conditions du marché.

Les prêts concessionnels des banques régionales à l'éducation de base sont relativement limités, que ce soit au regard du recoupement avec les pays membres du GPE ou des priorités des banques régionales. À titre d'exemple, la Banque africaine de développement (BAfD) intervient dans 38 pays membres du GPE, mais privilégie l'enseignement professionnel et supérieur plutôt que l'éducation de base, sans envisager de réorienter son action. La Banque asiatique de développement (BAD) intervient quant à

elle dans 14 pays membres du GPE, avec une orientation analogue à celle de la BAfD. Les entretiens avec les agents de la BAD semblent toutefois indiquer qu'ils pourraient être intéressés par d'éventuels rachats de dettes par le GPE, si le Partenariat était prêt à reconnaître leurs prêts à l'éducation professionnelle et secondaire comme un volet de l'éducation de base. La Banque interaméricaine de développement (BID) finance l'éducation de base, mais son action ne concerne que quatre des pays membres du GPE.

Hormis l'IDA, la Banque islamique de développement (BIsD) est celle qui présente le plus important recoupement potentiel avec le GPE, avec 27 pays en commun, principalement en Afrique, en Asie du Sud-Est et en Asie centrale. La BIsD ne prélève pas d'intérêt, mais une surcharge administrative de l'ordre de 20 % à 30 % de la valeur nominale de ses prêts. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un intérêt à proprement parler, cette marge a un effet équivalent et détermine l'aptitude des pays à emprunter, ce qui signifie que la BIsD ne peut actuellement accorder des prêts à la plupart des pays à faible revenu, notamment ceux qui sont d'ores et déjà surendettés. À ce jour, la BIsD n'a encore jamais financé des coûts de fonctionnement ou des programmes, ou apporté une aide budgétaire, bien qu'elle intervienne en faveur de l'éducation de base. On trouvera à l'annexe C un tableau illustrant le recoupement des sources d'aide (principales banques multilatérales de développement) auxquelles peuvent prétendre les pays membres du GPE.

Certains donateurs accordent aussi des prêts bilatéraux à l'éducation, à la fois à des taux concessionnels et aux taux du marché. C'est notamment le cas de la France, de l'Allemagne et du Japon qui financent principalement des opérations en faveur de l'enseignement professionnel, de l'enseignement supérieur et du secteur de l'éducation. Ce document n'examine pas la possibilité d'un rachat de prêts bilatéraux par le GPE, car cela ne semble guère faisable au plan politique. En effet, lequel des donateurs du GPE serait prêt à racheter la dette bilatérale d'un autre ?

III. Fonctionnement des rachats de prêts

Un rachat de prêt est une transaction financière aux termes de laquelle un tiers rembourse à un établissement prêteur une partie d'un prêt contracté par un pays emprunteur, en assouplissant les termes du prêt ou en réduisant le volume du principal qui reste dû. En réduisant la charge financière liée au prêt, le tiers dégage une marge de

manœuvre budgétaire que l'emprunteur peut utiliser pour financer des projets nationaux de développement, ou qu'on lui impose d'affecter à cet usage.

Pour ce qui est de l'aptitude à assurer le service de la dette et de sa relation aux finances publiques, les opérations de rachat peuvent se révéler avantageuses en libérant l'emprunteur du flux des remboursements futurs. Étant donné que la valeur actuelle d'un dollar décroît plus il est remboursé tardivement, les remboursements futurs sont plus importants en valeur nominale que les paiements que le tiers doit effectuer au jour d'aujourd'hui pour indemniser le prêteur à raison du flux de versements futurs. Le rachat génère ainsi des économies budgétaires qui peuvent être affectées à des projets de développement, ce qui pourrait rendre les prêts à l'éducation de base plus attractifs, tant pour les emprunteurs que pour les prêteurs.

Ce qui est d'autant plus important dans le contexte considéré, c'est que les rachats peuvent contribuer à surmonter la répugnance des pays à emprunter pour l'éducation de base, surtout dans un climat de contraction de l'aide et du financement concessionnel, et qu'ils peuvent inciter utilement les pays à se focaliser sur les résultats pour satisfaire les critères d'admissibilité aux rachats.

Le donateur tiers peut procéder au rachat des prêts de deux façons différentes : 1) il peut racheter le principal, ce qui réduit le volume total des remboursements futurs, au titre des intérêts comme du principal ; ou, 2) il peut racheter les taux d'intérêt, d'où un allégement des versements d'intérêt futurs, sans toucher au calendrier d'amortissement du principal. Dans les deux cas, le rachat a pour effet d'accroître la concessionnalité du prêt, en atténuant la charge financière supportée par l'emprunteur et en la redistribuant entre le donateur tiers et l'institution de prêt. Dans un cas comme dans l'autre, le rachat modifie les flux de financement au profit du prêteur, en les concentrant en début de période, bien qu'en théorie, cet aspect puisse être aisément modifié au moyen d'un instrument financier contracté par le tiers qui s'engage ainsi à assurer le service de la dette à mesure des dates d'exigibilité.

Le tableau 1 indique les coûts de rachat de l'intérêt et du principal par une tierce partie dans différents cas de figure. À titre d'exemple, un rachat d'intérêt sur un prêt de 100 millions de dollars peut réduire le taux de 2 % à 1 %, soit 7,9 millions de dollars,

tandis que l'ensemble du prêt peut être racheté au moyen d'un don de 69,6 millions de dollars.

Tableau 1 : Coûts indicatifs des rachats dans différents cas de figure

Coût total du rachat		Rachat du principal		
		0 %	50 %	100 %
Rachat d'intérêt	2 % à 1 %	7,9 millions d'USD	34,8 millions d'USD	61,7 millions d'USD
	2 % à 0 %	15,8 millions d'USD	42,7 millions d'USD	69,6 millions d'USD

Dans l'hypothèse d'un prêt d'une valeur nominale de 100 millions d'USD, d'une durée de 25 ans, et d'un remboursement annuel de 4 % du principal. Pas de frais de service, ni de commission d'ouverture.

IV. Expérience en matière de rachats de prêts

L'expérience en matière de rachats de prêts est des plus limitées, une seule opération de ce type ayant été enregistrée à ce jour dans l'éducation ; elle concernait le rachat par le DFID d'un prêt accordé à la Chine par la BIRD aux conditions IDA en 2003 ; le projet avait été évalué par un groupe indépendant qui l'avait jugé satisfaisant. La plupart des autres opérations de rachat ont été réalisées dans le secteur de la santé, à l'exception d'une opération récente où l'Australie a racheté un prêt consenti par la BAD au Samoa en vue de la réalisation d'un projet d'électrification. Les prêteurs sont des banques multilatérales et les rachats sont le fait d'organismes bilatéraux ou de la Fondation Bill et Melinda Gates (BMGF). Le tableau 2 donne une présentation détaillée de ces opérations.

Tableau 2 : Opérations de rachat réalisées depuis 2003

Projet	Établiss. financier	Bailleur de fonds	Prêt/crédit (millions d'USD)	Situation	Rachat (millions d'USD)	Modif. Des conditions	Déclen-cheur
Pakistan - Polio	IDA	BMGF[1]	138,3 [2]	En cours	Valeur actualisée nette du crédit.	Crédit en don.	Résultats d'audit indépendant
Pakistan - Polio	BIsD	BMGF	227,0	En cours	Frais et marge estimés à 3,6 millions d'USD/an	Rembour. principal seulement	Résultats antérieurs
Nigéria - Polio	IDA	BMGF	138,7[3]	En cours	Valeur actualisée nette du crédit.[4]	Crédit en don.	Résultats d'audit indépendant
Chine - TB	BIRD	DFID	104,0	Clos	37,0	Taux BIRD fixe ramené à ± 2 %	Non
Chine Éducation	BIRD	DFID	100,0	Clos	34,5	Taux BIRD fixe ramené à ± 2 %	Non
Chine - Dvpt. rural	BIRD	DFID	100,0	Clos	32,4	Taux BIRD fixe ramené à ± 2 %	Non
Botswana - VIH	BIRD	CE	50,0	En cours	EUR14,0[5]	Prêt en crédit	Atteint
Samoa – Électricité	BAD	Gouv. australien	26,6	En cours	4,0	Assoupl. termes du prêt	Non

[1] Le rachat final a été financé par un fonds fiduciaire financé par la BMGF, Rotary International et la Fondation des Nations Unies. Même chose pour le rachat du prêt IDA du Nigéria.
[2] Soit trois prêts en 2003, 2005 et 2009 de 20,0 millions d'USD, 46,7 millions d'USD et 74,7 millions d'USD respectivement, plus un autre financement de 24 millions d'USD approuvé en 2012.
[3] Soit trois prêts en 2003, 2005 et 2011 de 28,7 millions d'USD, 50 millions d'USD et 60 millions d'USD respectivement.
[4] Il semblerait que la valeur actualisée nette du premier prêt était de 60 millions d'USD et celle du second de 70 millions d'USD.
[5] Directement versé au Gouvernement botswanais.

On peut déceler un certain nombre d'objectifs discrets dans les rachats intervenus à ce jour. S'agissant des opérations avec la Chine, l'objectif semblait être d'encourager le pays à maintenir une collaboration globalement très satisfaisante avec la Banque mondiale en vue d'investissements pour la santé et l'éducation dans les provinces pauvres du pays, à une époque où la Chine ne pouvait plus prétendre aux aides financières de l'IDA et montrait peu d'empressement à emprunter auprès de la BIRD pour financer des opérations dans le secteur social. En ce qui concerne le Pakistan et le Nigéria, deux pays pouvant prétendre à l'aide de l'IDA, le rachat des prêts contractés auprès de l'IDA et de la BIsD a permis de mobiliser des ressources supplémentaires qui n'auraient pas pu être obtenues aux conditions IDA, et semble avoir incité ces deux pays à s'employer à obtenir de bons résultats dans les programmes nationaux d'éradication de la polio. Différents degrés de conditionnalité ont donc été prévus en vue du déclenchement des rachats. Dans le cas des opérations concernant la Chine, les dons du DFID ont permis le remboursement anticipé, à intervalles réguliers, d'un pourcentage fixe du principal des prêts de la BIRD d'ores et déjà décaissé et exigible, afin de réduire le montant dû par la Chine en fin de période d'exécution. Dans le cas du projet de lutte antituberculeuse par exemple, le principal exigible a été ramené de 104 millions de dollars à 67 millions de dollars à la fin de la période d'exécution, ce qui signifie que le prêt de 104 millions de dollars a bénéficié d'un taux d'intérêt effectif de 2 % l'an. Les accords concernant le projet chinois ne prévoyaient pas de seuil de déclenchement spécifique (si ce n'est le cadre de résultats général contenu dans les documents de la phase d'étude) pour le décaissement des différentes tranches du don.

Au Pakistan et au Nigéria, l'IDA a financé à compter de 2003 une série de prêts destinés à l'achat de vaccins antipoliomyélitiques. La Fondation Bill et Melinda Gates (BMGF), la Fondation des Nations Unies, Rotary International et les Centres de lutte contre la maladie des États-Unis d'Amérique ont pris à leur charge l'intégralité des frais de service et des commissions d'engagement. Un fonds fiduciaire tiers, financé par la BMGF, la Fondation des Nations Unies et le Rotary, a racheté le principal du prêt après confirmation par des auditeurs indépendants que les pays avaient respecté les normes convenues en matière de fourniture de vaccins. Ces projets se sont déroulés de manière globalement satisfaisante. À titre d'exemple, le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) de

la Banque mondiale a indiqué dans son évaluation du premier prêt accordé au Nigéria que le rachat avait permis d'apporter des financements hautement nécessaires et qu'il avait vivement incité le pays à atteindre les résultats escomptés. D'après l'IEG, il convient de mieux gérer les aspects liés à la performance pour garantir l'application des conditions de rachat, tandis que les objectifs devraient être fondés sur des éléments factuels, réalistes et conformes à l'aptitude du pays à engager les activités nécessaires. Dans le cas du Nigéria, les objectifs étaient optimistes, compte tenu de la situation qui caractérisait alors le secteur de la santé, mais aussi quelque peu arbitraires dans la mesure où ils n'étaient pas vérifiables par les pouvoirs publics, ni rattachés aux journées de vaccination antipoliomyélitique, interventions essentielles pour rassembler les populations en vue des campagnes de vaccination en masse.

Les résultats du Pakistan ont été globalement satisfaisants et, à ce jour, les opérations de rachat ont été actionnées pour deux des trois prêts accordés en vue de la lutte antipoliomyélitique. La situation est la même en ce qui concerne les prêts du Nigéria. En 2012, la BMGF a passé un accord avec la Banque islamique de développement (BIsD) en vue du remboursement anticipé de l'ensemble des frais et des marges (soit environ 3,3 millions de dollars par an) concernant un prêt BIsD accordé au Pakistan en vue de l'éradication de la poliomyélite. Il ne semble pas qu'un seuil de déclenchement lié aux résultats ait été spécifié dans ce cas.

Dans le projet de lutte anti-VIH du Botswana, des financements européens de l'ordre de 20 millions de dollars permettront le rachat effectif des taux d'investissement, qui seront ainsi ramenés à 0 %, et un remboursement du principal à hauteur d'environ 3 millions de dollars. Les informations livrées par le suivi régulier de l'exécution et par un examen à mi-parcours, y compris par un consultant indépendant, permettront à la Communauté européenne (CE) de prendre une décision quant au décaissement des fonds au profit du Gouvernement botswanais (l'IDA n'intervient pas directement dans ce processus). Il est confirmé que le seuil de déclenchement pour le rachat du prêt BIRD par l'Union européenne a été atteint pendant l'exercice 13. Par conséquent, le Gouvernement botswanais recevra l'intégralité du don de 14 millions d'euros (~20 millions de dollars) prévu par l'UE pour financer le rachat de ce prêt de la BIRD. Compte tenu de l'amélioration des résultats du projet au cours des six derniers mois, la note de

performance initialement attribuée, à savoir « Assez satisfaisant », passera à « Satisfaisant ».”

Comme nombre de ces projets sont encore en cours, il est trop tôt pour se prononcer de manière définitive sur l'efficacité des rachats en tant qu'outils favorisant une amélioration des résultats et la mobilisation de ressources supplémentaires. Quelques conclusions peuvent toutefois être provisoirement tirées :

- Les rachats ont contribué à persuader les pays d'emprunter en faveur de la santé (et, dans un cas, de l'éducation), dans des cas où ils n'auraient probablement pas décidé d'emprunter aux conditions de la BIRD.
- Les seuils/facteurs de déclenchement peuvent constituer des incitations utiles à la recherche de bons résultats.
- Ces seuils ou facteurs doivent toutefois être prudemment définis pour s'assurer a) qu’ils sont pertinents pour les objectifs du projet ; et, b) qu'ils peuvent aisément faire l'objet d'un suivi.
- Seuls quelques rares institutions de prêt et intervenants tiers ont eu recours jusqu'ici aux opérations de rachat.

3. Rachats possibles de prêts par le GPE

L'analyse présentée à la section 2 porte à conclure ce qui suit :

- L'accès à l’éducation de base et l'apprentissage pour tous représentent toujours des défis importants pour les pays à revenu faible ou moyen.
- Ces pays ont considérablement augmenté les dépenses nationales consacrées à l'éducation, mais sont confrontés à un durcissement des termes de l’aide internationale.
- Bien que l'expérience acquise en cette matière reste très limitée et qu'il soit difficile d'en tirer des leçons non équivoques, les rachats de prêts semblent effectivement encourager l'emprunt en faveur de l'éducation et de la santé dans des pays qui se montrent normalement réticents à recourir à de tels emprunts (par exemple, la Chine). Ils peuvent également conduire à des

résultats concrets si leurs seuils de déclenchement sont définis de manière appropriée (Nigéria, Pakistan et Samoa).

- À ce jour, tous les rachats ont porté sur des prêts multilatéraux et tous visaient de nouveaux prêts.
- Le Groupe de la Banque mondiale et la Banque islamique de développement constituent des sources importantes de prêts multilatéraux pour l'éducation de base.

Nous mettrons donc l'accent, dans la présente section, sur les rachats possibles, par le GPE, des prêts de la Banque mondiale et de la BIsD. Des travaux supplémentaires seraient nécessaires pour déterminer l'utilité des rachats de prêts d'autres bailleurs multilatéraux ou bilatéraux possibles en faveur de l'éducation de base dans un contexte où les pays hésitent à emprunter, même si l'éducation de base engendre des gains sociaux et économiques à long terme. Par ailleurs, nous ne nous pencherons pas sur le rachat de la dette actuelle contractée en faveur de l'éducation puisque l'expérience nous fait défaut dans ce domaine[6].

On peut dans un premier temps justifier les rachats de prêts par le GPE en suggérant qu'il s'agit d'un mécanisme parmi d'autres qui pourrait permettre à certains pays, a) d'accroître le financement des programmes d'éducation de base mis en place d'un commun accord avec le GPE, en surmontant la réticence de ces pays à emprunter pour l'éducation de base, en particulier dans un contexte de durcissement graduel des conditions liées à l'octroi de l'aide et des financements concessionnels; et b) d'améliorer les résultats sectoriels en incitant les pays à se focaliser sur les résultats pour satisfaire les critères d'admissibilité aux rachats.

Nous chercherons dans la présente section à déterminer quels sont les pays qui pourraient présenter la combinaison appropriée de besoins éducatifs de base et qui peuvent contracter des prêts pour satisfaire à ces besoins. Nous examinerons ensuite comment les seuils de déclenchement des rachats pourraient permettre d'améliorer la performance en matière d'éducation. Nous évoquerons enfin certains des enjeux

[6] Outre ces questions, il conviendra à l'avenir de déterminer dans quelle mesure 1) les pays s'intéressent aux rachats de prêts ; 2) les prêteurs sont disposés à voir leurs prêts rachetés; 3) d'autres bailleurs seraient disposés à financer les rachats de prêts.

opérationnels qui pourraient se poser si le GPE décidait de faire l'essai des rachats de prêts comme nouvel instrument possible pour réaliser ses objectifs.

I. Quels pays ?

Les ressources du GPE, qu'elles soient utilisées aux fins habituelles ou pour le rachat de prêts, peuvent servir à trois catégories différentes de pays :

1. Pays à faible revenu incapables de contracter des emprunts aux conditions du marché pour l'éducation ou pour d'autres besoins de développement. De tels pays pourraient par exemple devenir admissibles à des prêts de la BIsD, mais uniquement si les conditions appliquées à ces prêts pouvaient être converties pour les transformer en dons ou en quasi-dons (par exemple, pays de la catégorie 1 de l'IDA)[7].
2. Les pays à revenu intermédiaire et les pays à faible revenu solvables, capables d'absorber plus de financements à des conditions concessionnelles et qui pourraient utiliser cet apport de fonds afin de ménager une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour les dépenses consacrées à l'éducation de base.
3. Les pays à revenu moyen qui ont été ou qui seront reclassés par l'IDA et qui doivent ou devront emprunter aux taux de la BIRD, qui pourraient utiliser des financements supplémentaires pour faire face aux défis importants et persistants de l'éducation de base, mais qui hésitent à contracter pour cela des prêts aux conditions du marché.

Ces pays peuvent inclure des bénéficiaires du GPE, des pays membres du GPE qui ne bénéficient pas de dons à l'heure actuelle, et peut-être certains pays non membres du GPE qui font face à des défis importants en matière d'éducation de base. Outre les

[7] L'IDA distingue trois catégories de pays emprunteurs : ceux de la catégorie 1 dont les crédits sont remboursables sur une période de 40 ans, assortis d'un différé d'amortissement de 10 ans et dont les frais de service ne sont que de 0,75 % ; ceux de la catégorie 2 dont les crédits sont remboursables sur une période de 25 ans, assortis d'un différé d'amortissement de 5 ans, dont les frais de service s'établissent à 0,75 % et dont le taux d'intérêt s'établit actuellement à 1,25 % ; ceux de la catégorie 3 dont les crédits sont également remboursables sur une période de 25 ans, assortis d'un différé d'amortissement de 5 ans, dont les frais de services sont les mêmes et dont le taux d'intérêt est actuellement fixé à 1,40 %. Les pays dont le risque de surendettement est jugé élevé peuvent bénéficier d'un élément de don de 100 %, et ceux dont le risque de surendettement est jugé modéré peuvent bénéficier d'un élément de don de 50 %. Les prêts non concessionnels de la BIsD sont remboursables sur une période de 20 à 30 ans, assortis d'un différé d'amortissement de 7 à 10 ans, et leurs frais de service s'établissent à 2,75 %.

pays qui ont toujours besoins de dons ou de financements hautement concessionnels et qui pourraient bénéficier d'une transformation des prêts de la BIsD en dons ou en prêts assortis des conditions de l'IDA, on distingue un deuxième groupe particulièrement important de pays qui se trouvent à cheval sur le seuil de reclassement IDA/BIRD, qui ne peuvent plus s'endetter, même à des conditions concessionnelles, et qui n'ont pas besoin de financements concessionnels. Ces pays appartiennent aux catégories 2 ou 3 de l'IDA, se sont récemment affranchis du soutien de l'IDA, ou le feront probablement pour devenir des emprunteurs de la BIRD. Il convient de noter à ce propos que le FMI ne tient pas compte des financements concessionnels dans le calcul de l'endettement.

Nous présentons à l'annexe B une procédure permettant d'établir l'admissibilité des pays à partir d'un ensemble de critères de décision déjà décrits à la section 2.II et qui prennent en compte les défis de l'éducation de base, les besoins financiers et l'engagement politique manifesté par le pays. Nous combinons ces indicateurs aux estimations du risque de surendettement des pays établies par le FMI pour recenser les pays pour lesquels le rachat des prêts pourrait être le plus utile. Nous attirons en particulier l'attention sur plusieurs grands pays qui seront probablement bientôt reclassés par l'IDA (Inde, Sri Lanka, Bangladesh, Nigéria, Angola et Pakistan) et qui pourraient bénéficier d'une conversion des conditions appliquées à leurs prêts de la BIRD. On peut aussi songer à un autre groupe de pays à faible revenu qui ne peuvent plus s'endetter, mais qui ont besoin de dons supplémentaires pour le financement de l'éducation de base — par exemple, l'Afghanistan, le Burundi, le Tchad, la République démocratique du Congo et le Tadjikistan. Ces pays ne peuvent recevoir que des dons ou des quasi-dons, et pourraient bénéficier du rachat de leurs prêts de la BIsD et de l'IDA pour ainsi profiter des conditions réservées aux pays de la catégorie 1 de l'IDA. De tels rachats de prêts pourraient constituer pour ces grands pays une façon de dépasser le plafond de 100 millions de dollars imposé aux dons GPE normaux.

II. Liens avec les résultats

Quatre catégories d'enjeux se posent lorsqu'on examine les résultats auxquels pourraient conduire les rachats de prêts. La première a trait à la différence qui existe entre les dons et les prêts, la deuxième au programme sectoriel soutenu par le prêt, la troisième

à la nature des seuils de déclenchement du rachat de prêts et à leur calendrier d'application, et la quatrième à l'impact combiné d'une augmentation des financements et d'une action focalisée sur les résultats.

Ministères des finances. En règle générale, les dons sont bien accueillis par les ministères des finances, mais ils risquent cependant de ne pas retenir leur pleine attention. Par contre, les prêts — y compris les prêts concessionnels — font l'objet d'un examen et d'un suivi attentifs. Les prêts assortis de seuils de déclenchement risquent donc, plus que de simples dons, d'attirer l'attention des pouvoirs publics à l'extérieur du ministère de l'éducation.

Programmes sectoriels. Les programmes actuels du GPE doivent être approuvés par le Conseil d'administration du GPE et doivent se conformer à certaines normes. De plus, l'Entité de supervision doit elle-même se conformer à certaines normes pour être autorisée à gérer les fonds du GPE. Il faut donc présumer que toute utilisation des fonds GPE pour le rachat de prêts accordés par d'autres bailleurs devra également être approuvée par le Conseil d'administration. Plus important encore, comment le GPE exercera-t-il la diligence appropriée à l'égard des prêts accordés par d'autres organisations avant de les racheter ? Ces organisations seront-elles tenues de respecter les normes déjà prescrites par le GPE aux entités de gestion ? À défaut de telles procédures d'approbation, il est difficile de voir comment la qualité des prêts rachetés par le GPE pourra être maintenue au niveau prescrit par le GPE pour ses propres dons.

Seuils de déclenchement. La troisième question qui se pose est celle des seuils de déclenchement et du calendrier des rachats de prêts. Les rachats peuvent être liés aux réformes politiques ainsi qu'à des enjeux comme la scolarisation et les acquis scolaires, ou aux résultats obtenus à l'issue d'une période de mise en œuvre donnée, eux-mêmes généralement liés à la période d'utilisation du prêt. Les rachats peuvent aussi être liés aux résultats prévus au départ ou à ceux réalisés sur une période donnée de mise en œuvre et qui dépendent souvent de la période d'utilisation du prêt. Les conditions préalables retiennent beaucoup l'attention puisqu'elles peuvent être fondées clairement sur la réalisation d'un résultat précis, au lieu de dépendre d'une interprétation future ; elles ont

été utilisées pour certaines opérations d'échange de créances en faveur de l'éducation[8]. Cependant, les rares opérations de rachats de prêts réalisées dans d'autres secteurs ont pour la plupart utilisé des seuils de déclenchement exprimés en termes de résultats à venir. De tels seuils, s'ils sont soigneusement conçus, peuvent encourager la recherche de résultats. Par contre, il existe un risque que ces seuils ne soient pas atteints et que le rachat ne soit pas réalisé, ce qui réduira la prévisibilité requise en vertu du processus de Paris-Busan, découragera l'emprunt en faveur de l'éducation de base et risquera d'alourdir la dette des pays. L'expérience acquise avec les prêts-programmes donne par ailleurs à penser que des conditions complexes et ambigües concourent très souvent à favoriser ou à bloquer l'atteinte des seuils de déclenchement, ce qui complique considérablement la prise de décisions concernant le recours aux rachats de prêts.

Logiquement, il est parfaitement possible de combiner les avantages des seuils a priori et futurs de déclenchement du rachat en contractant une série de prêts indépendants assortis de conditions préalables qui, globalement, équivalent à de futurs rachats sans toutefois en présenter la structure juridique.

Il convient par ailleurs de désigner l'entité qui sera responsable de déterminer à quel moment les seuils de déclenchement sont atteints. Il pourrait s'agir du GPE lui-même, de l'Entité de supervision actuelle, d'un cabinet d'audit distinct ou d'une organisation mandatée par l'Entité de supervision ou par le cabinet d'audit, ou d'une combinaison de ces options. Cette question est liée à celle abordée plus haut concernant le respect, par l'organisme de financement, des normes prescrites par l'Entité de supervision du GPE. Elle pourra également se poser au moment où le GPE se penche sur les moyens d'améliorer d'une manière générale le suivi des résultats sectoriels.

S'agissant du rachat possible des prêts du Groupe de la Banque mondiale et de la BIsD, le Groupe de la Banque mondiale constitue déjà la plus importante entité de supervision du GPE. La BIsD ne justifie d'aucune expérience dans ce domaine et devrait probablement faire l'objet d'une évaluation par le GPE, même si on reconnaît qu'un prêteur ne joue pas strictement le même rôle qu'une entité de supervision.

[8] Les échanges de créances en faveur de l'éducation font l'objet d'un examen approfondi dans UNESCO (2012).

Financements et seuils de déclenchement. L'expérience acquise en matière de rachats de prêts en faveur de la santé donne à penser que ces rachats ont incité des pays à solliciter des prêts, alors qu'ils n'auraient normalement pas songé à le faire, pour poursuivre des objectifs qui leur auraient normalement paru irréalisables. Outre les seuils appropriés de déclenchement, les financements supplémentaires offerts doivent-ils atteindre un seuil minimal pour susciter l'intérêt des pays ? Cette question reste sans réponse, même s'il paraît logique de penser qu'une offre de prêts supplémentaires à des taux préférentiels encouragera les pays à porter davantage attention à leur performance sectorielle. D'autres mécanismes du GPE ayant par exemple à voir avec l'amélioration du suivi pourraient également conduire à de meilleurs résultats.

III. Enjeux opérationnels

La possibilité pour le GPE de recourir au rachat de prêts soulève un certain nombre d'enjeux opérationnels :

a) *Allocations au titre du GPE.* Il conviendrait de trouver un mécanisme permettant de faire en sorte que les pays membres du GPE actuellement bénéficiaires de dons mais pour lesquels l'option de rachat n'est pas envisageable ne soient pas privés — ou n'aient pas l'impression d'être privés — de leur accès aux financements du GPE alors que d'autres pays auront accès à la fois aux fonds du GPE et à des prêts transformés en dons par voie de rachat. La révision de l'indice des besoins et de la performance pourrait probablement tenir compte des multiples instruments du GPE si le rachat de prêts venait à faire partie de ces instruments.

b) *Bailleurs*. Pour mener ses opérations de rachat de prêts, le GPE pourrait utiliser un fonds spécial ou ses ressources générales. La deuxième option serait la plus souhaitable puisqu'elle s'inscrirait dans le droit fil du travail de regroupement des divers fonds du GPE réalisé au cours des dernières années. Par contre, il pourrait arriver que certains des bailleurs actuels du GPE ne souhaitent pas appuyer les rachats, et que certains nouveaux bailleurs potentiels ne souhaitent appuyer que les rachats; ces deux groupes pourraient juger utile que l'on crée un fonds distinct expressément conçu pour les rachats. Cette solution permettrait par ailleurs de rassurer tous les intervenants que les autres engagements des bailleurs à l'égard du

GPE n'ont pas été remplacés. Un fonds distinct présente cependant l'inconvénient d'une utilisation limitée lorsque ses ressources ne sont pas entièrement allouées. Un autre problème tiendrait au fait que les bailleurs disposés à appuyer les rachats pourraient allouer à ces rachats une partie des ressources qu'ils auraient autrement consacrées aux financements réguliers du GPE. Toute étude future portant sur les rachats de prêts devrait chercher à mesurer l'intérêt des bailleurs pour cette option, ainsi qu'à déterminer si les financements requis devraient provenir des ressources générales du GPE ou d'un fonds conçu précisément à cette fin.

c) *Conditions de taux d'intérêt*. Par le passé, les rachats de prêts ont en général été effectués lorsque les taux d'intérêt globaux du marché, y compris ceux de la BIRD, étaient sensiblement plus élevés que les taux concessionnels comme ceux pratiqués par l'IDA. Tel n'est plus le cas aujourd'hui et il est donc permis de penser que les pays reclassés par l'IDA dans le contexte actuel de bas taux d'intérêt seront moins réticents que par le passé à emprunter auprès de la BIRD pour répondre à leurs besoins d'éducation de base, même si les conditions de remboursement rattachées aux prêts de l'IDA restent évidemment globalement beaucoup plus favorables. Si les taux d'intérêt augmentent à nouveau à l'avenir, la demande de rachats de prêts pourrait une fois de plus augmenter, ce qui nous laisse du temps pour mettre en place les procédures et acquérir l'expérience requise.

d) *Rentrées de fonds de l'IDA.* L'IDA finance actuellement ses opérations grâce aux contributions de nouveaux bailleurs (environ 64 %) et à ses rentrées de fonds (remboursements des emprunteurs ; environ 30 %), le reste provenant de transferts de la BIRD et de l'IFC[9]. Dans l'état actuel des choses, tous les crédits de l'IDA qui seraient transformés en dons seraient *immédiatement* retirés. Ainsi, bien qu'on observerait un apport net à court terme à un taux réduit en termes de valeur actuelle, il n'y aurait pas de futures rentrées de fonds. Or, les rentrées de fonds représentent une source importante de reconstitution future des ressources de l'IDA. De plus, les rentrées de fonds attendues ont fait l'objet d'une utilisation plus avancée au cours des deux dernières reconstitutions des ressources de l'IDA

[9] Site Web sur la reconstitution des ressources de l'IDA, consulté le 23/10/2013

que par le passé. Dans la mesure où les montants visés par les rachats de prêts de l'IDA restent relativement faibles, il ne s'agit pas d'un gros problème. Cependant, si les montants visés par les rachats devenaient plus importants, il serait utile de trouver un moyen d'éviter une réduction des rentrées de fonds futures. Il est en principe facile d'y arriver : il s'agit d'utiliser les fonds prévus pour les rachats pour l'achat d'un titre qui permettra d'effectuer les remboursements à l'IDA à mesure qu'ils deviennent exigibles. Cependant, les choses sont beaucoup plus compliquées en pratique. Par exemple, les bailleurs risquent de ne pas se montrer disposés à laisser leurs fonds dormir pendant longtemps dans un compte avant d'être utilisés. Une solution possible consisterait à acheter le titre auprès d'une institution financière privée. Il serait utile d'examiner tous ces enjeux avec le vice-président de la Banque mondiale pour les financements concessionnels et les partenariats mondiaux.

4. Conclusion

Le rachat de prêts pourrait constituer pour le GPE un mécanisme utile pour accroître l'aide financière et la performance des programmes d'éducation de base par rapport aux objectifs fixés dans les plans sectoriels de l'éducation actuellement en vigueur. Cette option paraît particulièrement prometteuse pour les pays IDA et les pays BIRD qui connaissent de grandes difficultés dans ce secteur, tout en étant en mesure d'assumer un certain endettement. Elle peut également être envisageable pour les pays à faible revenu non solvables, si le rachat leur donne accès à des montants plus importants de dons ou de quasi-dons. Cependant, il existe toujours de nombreuses zones d'ombre, très peu d'expériences dans lesquelles puiser et quelques risques majeurs.

Les rachats, en encourageant un recours aux prêts, pourraient cependant décourager les dons, ce qui aurait pour effet de renverser la tendance des dernières décennies marquées par une augmentation des financements sous forme de dons. Compte tenu de ce risque et d'autres enjeux, nous recommandons que le GPE évalue les possibilités offertes par les rachats de prêts en faveur de l'éducation à l'aide d'un programme pilote au cours duquel on consultera les emprunteurs, les prêteurs et les sources des financements servant à racheter les prêts, et procédera à une analyse systématique d'un petit nombre d'opérations expérimentales de rachats de prêts du Groupe de la Banque mondiale et de la BIsD. Ce programme pilote pourrait incorporer un programme d'apprentissage explicite.

Il serait essentiel de déterminer :

1. L'intérêt manifesté par les pays pour les rachats de prêts, et l'ampleur des rachats nécessaires pour stimuler cet intérêt.
2. La mesure dans laquelle les prêteurs seraient disposés à consentir des prêts en faveur de l'éducation de base qui pourraient être rachetés.
3. L'intérêt manifesté par les bailleurs pour le financement des rachats de prêts.
4. Si la combinaison de financements accrus et de seuils de déclenchement explicites permettrait en fait de promouvoir les réformes et le progrès du secteur de l'éducation.

5. Lesquels, des conditions préalables ou des futurs seuils de déclenchement, auraient le plus d'impact, et la mesure dans laquelle les futurs seuils de déclenchement décourageraient les pays d'emprunter.
6. Si certains des risques apparents sont réels, et surtout si les dons en faveur de l'éducation de base seraient découragés.

RESULTS FOR DEVELOPMENT

Annexe A : liste des personnes interviewées

Liste des experts consultés aux fins de l'étude de faisabilité des rachats de prêts

Nom	Poste	Organisation
Abderrahmane Beddi	Directeur du Département de l'éducation	BIsD
Averil Besier	Directeur	AusAid
Chris Tinning	Conseiller du ministre à l'ambassade d'Australie	Représentant, Conseil d'administration du GPE
Halsey Rogers	Économiste principal, éducation	Réseau Développement humain, Groupe de la Banque mondiale
Jeffrey Lewis	Chef du Groupe politique internationale et partenariats	Réseau de lutte contre la pauvreté et de gestion économique, Groupe de la Banque mondiale
Jesper Anderson	Conseiller au ministère des Affaires étrangères, Danemark	Suppléant au Conseil d'administration du GPE, ministère des Affaires étrangères du Danemark
Juouko Sarvi	Chef de groupe, secteur de l'éducation, Communauté de pratiques du secteur de l'éducation	BAD
Kouassi Soman	Spécialiste principal du suivi et de l'évaluation	Secrétariat du GPE
Oliver Keetch	Directeur adjoint, institutions financières internationales	DFID
Padraig Power	Chargé senior des questions financières	Secrétariat du GPE
Paul Coustere	Directeur, équipe de soutien aux pays	Secrétariat du GPE
Sally Waples	Directrice, Politiques et programmes, Département des fonds mondiaux	DFID
Susan McAdams	Directrice du Département des tutelles multilatérales et des financements novateurs	Groupe de la Banque mondiale

Annexe B : Impact potentiel des rachats de prêts

Détermination des incidences potentielles des rachats de prêts

Divers facteurs doivent être pris en compte au moment de choisir les pays candidats afin d'optimiser l'impact d'une opération de rachat de prêts en faveur de l'éducation. Le profil d'endettement des bénéficiaires possibles détermine la capacité du rachat à dégager une marge de manœuvre budgétaire, et, partant, sa capacité à mobiliser des ressources pour les programmes d'éducation. La situation de l'éducation dans les pays bénéficiaires éventuels est un autre élément à prendre en compte dans l'évaluation de l'impact potentiel : cet impact sera plus considérable dans les pays où l'éducation est confrontée à des défis plus grands et où la volonté politique d'investir en éducation est la plus forte. À l'approche des échéances fixées pour les ODM et l'EPT, des besoins pressants persistent dans le secteur de l'éducation primaire. Nous examinons brièvement dans la présente section certains des principaux défis auxquels ce secteur est confronté, et utilisons un ensemble de déterminants pour apparier ces défis à l'ensemble des pays admis à bénéficier du GPE afin de déterminer ceux qui pourraient le plus bénéficier d'une opération de rachat de prêts en faveur de l'éducation.

1. **Situation actuelle de la scolarisation**

Malgré les progrès considérables enregistrés au cours de la dernière décennie vers la réalisation de l'objectif d'éducation primaire universelle, plus de 57 millions d'enfants sont toujours déscolarisés dans le monde, et la moitié d'entre eux environ ne mettront jamais les pieds dans une salle de classe (UIS, 2013). Ce problème se pose avec le plus d'acuité en Afrique subsaharienne (où se trouvent plus de la moitié des enfants déscolarisés) et en Asie du Sud. Comme plus de la moitié des enfants déscolarisés du monde vivaient dans seulement 14 pays en 2011, le taux de scolarisation devrait constituer un des principaux critères de sélection pour les opérations de rachat. Selon le Centre des données de l'Institut de la statistique de l'UNESCO, 29 pays présentaient des taux de déscolarisation de plus de 10 % en 2010/2011 (voir section a) du tableau 3).

2. **Situation actuelle de l'apprentissage**

Même dans les pays ou le taux de scolarisation est élevé, les enfants qui fréquentent l'école risquent de ne pas bénéficier d'une éducation de qualité. Les pays en développement comptent 575 millions d'enfants d'âge primaire. Dans le monde, ils sont

57 millions à être déscolarisés, et 130 millions inscrits au primaire, mais qui n'acquièrent même pas les compétences de base (GMR, 2012). Le piètre état de l'éducation primaire dans les pays en développement se traduit de la façon la plus évidente par le large écart qui sépare les pays riches et les pays pauvres quant à l'apprentissage de la lecture. Les notes moyennes obtenues par les pays dans l'étude PIRLS sur la maîtrise de la lecture (réalisée dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et dans les pays à revenu élevé) dépassent d'environ 20 % la moyenne obtenue par le Consortium de l'Afrique australe pour la mesure de la qualité de l'éducation (SACMEQ) dans les pays d'Afrique australe et orientale (Prouty, 2013). Lorsque les programmes, l'infrastructure physique, la qualité de l'enseignement et les fournitures scolaires sont inadéquats, les élèves n'acquièrent pas les compétences de base en calcul et en lecture, ni les compétences fondamentales nécessaires pour pouvoir mener une vie productive, et ne tirent donc aucun avantage du temps qu'ils passent sur les bancs de l'école primaire.

L'Évaluation internationale de l'enseignement constituerait l'instrument idéal pour déterminer la qualité de l'éducation dans les pays qui souhaitent bénéficier d'une opération de rachat de prêts, mais la plupart des tests standardisés au niveau international comme le PISA n'ont été réalisés que dans des pays à revenu intermédiaire ou élevé. Seuls 5 des 59 pays membres du GPE disposent de données de référence sur les compétences en calcul. Les taux d'achèvement des études constituent un autre indicateur possible de la qualité de l'éducation, mais la base de données de l'UIS est incomplète et ne permet pas de les établir. Le ratio élèves/enseignant est utilisé dans le Rapport de suivi mondial (GMR) en guise d'indicateur de la qualité de l'éducation. Ce paramètre constitue une approximation raisonnable qui laisse deviner les pressions que subissent les ressources éducatives et qui rappelle que les enseignants constituent la ressource la plus critique pour l'amélioration de l'apprentissage scolaire (GMR, 2012). Les ratios élèves/enseignants se sont améliorés à l'échelle mondiale entre 1999 et 2010 (passant de 26:1 à 24:1), mais ils se sont détériorés en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne, deux régions où ils étaient déjà jugés trop élevés (section c) du tableau 3).

3. État actuel des inégalités

Cette dimension est étroitement liée aux deux premières. Outre les niveaux insuffisants de scolarisation et d'apprentissage à l'école primaire, on observe des

inégalités importantes de l'accès et des résultats d'apprentissage. La disparité entre les sexes dans l'éducation se reflète dans le nombre disproportionné de filles déscolarisées. En 2011, il n'y avait dans les pays à faible revenu que 95 filles inscrites dans le primaire pour chaque centaine de garçons, alors que le ratio était de 1 pour 1 dans les pays à revenu élevé (donnés de la Banque mondiale). Bien que les données sur les inégalités entre les sexes dans l'apprentissage scolaire (représentées par le taux d'achèvement des études) restent insuffisantes, les données de l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) laissent notamment constater les mauvais résultats du Niger, du Libéria, de la Guinée, du Nigéria et du Bénin en matière de parité des sexes, ces pays affichant tous un écart de 9 points de pourcentage ou plus entre les taux attendus d'achèvement des études des garçons et ceux des filles (section d) du tableau 3).

Les disparités entre les revenus en ce qui a trait à l'éducation primaire sont encore plus grandes, en moyenne, que les disparités entre les sexes (GMR, 2012). Les enfants issus des familles les plus pauvres sont largement surreprésentés dans les populations d'enfants déscolarisés de tous les pays puisque les dépenses scolaires des ménages pèsent plus lourd sur les pauvres (section e), tableau 3). Comme les disparités entre les sexes, les disparités entre les revenus influent non pas seulement sur l'accès à l'éducation, mais également sur les acquis d'apprentissage. En s'appuyant sur les données de l'enquête démographique et sanitaire (EDS), Delprato (2012) observe un écart très large entre les élèves les plus pauvres et les plus riches quant à la progression au niveau primaire. S'agissant des taux attendus d'achèvement du cours primaire, la base de données sur les inégalités en éducation (WIDE) laisse constater une disparité particulièrement grande entre les catégories de revenus au Nigéria, au Mali, au Bénin, en Guinée, en République démocratique du Congo (RDC) et en Ouganda, l'écart entre le quintile le plus pauvre et le quintile le plus riche atteignant plus de 30 points de pourcentage.

4. Engagement politique

Outre les enjeux liés à l'éducation, la volonté politique d'ouvrir les portes de l'école à tous les enfants jouera un rôle de premier plan dans l'impact d'un éventuel programme de rachat de prêts. Les dépenses publiques en faveur de l'éducation dans les pays membres du GPE sont passées de 17 à 19,4 % des dépenses budgétaires totales, et de 3,8 à 5,8 % du PIB entre 2002 et 2013, quoiqu'on observe d'importantes variations au

sein de chaque pays[10]. Dans les pays où les autorités consacrent une large part de leurs ressources à l'éducation primaire, une opération de rachat de prêts aura probablement un impact plus grand à cause d'un effet de synergie avec les ressources nationales. Nous énumérons à la section f) du tableau 3 les pays où les dépenses publiques consacrées à l'éducation ont traduit un engagement exceptionnel des autorités en faveur de ce secteur.

5. Besoins de financement dans un proche avenir

La disponibilité future des financements pour les pays constitue un dernier point à considérer. Le premier aspect de cet enjeu est celui de la disponibilité des financements intérieurs. Certains pays ont un besoin pressant d'aide extérieure, peut-être parce que l'administration centrale (ou le ministère de l'Éducation) n'a pas les capacités requises pour percevoir les recettes et les mobiliser en faveur d'investissements dans l'éducation primaire (voir la section g) du tableau 3). Dans ces pays, une opération de rachat de prêts pourrait constituer un moyen essentiel de créer l'espace budgétaire requis.

Par ailleurs, les pays incapables d'obtenir des prêts concessionnels dans un proche avenir pourraient avoir un besoin urgent de l'espace budgétaire qu'un rachat de prêts leur permettrait de créer. Trente-six pays où vivent près des deux cinquièmes de tous les enfants déscolarisés du monde (calculs basés sur les données de l'ISU pour 2011) devraient selon le Center for Global Development dépasser le plafond d'accès aux ressources de l'IDA d'ici 2021. Il s'agit de pays (en plus de l'Albanie, qui a récemment franchi ce seuil) où les tensions financières exercées sur le financement de l'éducation primaire risquent de s'intensifier au cours des années à venir à mesure qu'ils perdent leur admissibilité aux aides financières de l'IDA, et où une opération de rachat de prêts en faveur de l'éducation tomberait à point nommé.

[10] Ibid.

Tableau 3 : Dix pays présentant les taux les plus élevés de besoins non satisfaits en matière d'éducation, selon divers indicateurs

a) Pourcentage d'enfants d'âge primaire déscolarisés, 2011		b) Millions d'enfants d'âge primaire déscolarisés, 2011		c) Ratio élèves/enseignant, 2010 ou 2011		d) Pourcentage des filles à l'école primaire, 2011	
Érythrée	63	Nigéria	10,5	République centrafricaine	81	Afghanistan	40
Libéria	59	Pakistan	5,4	Malawi	76	République centrafricaine	42
Djibouti	48	Éthiopie	1,7	Zambie	63	Tchad	43
Nigéria	42	Inde	1,7	Tchad	63	Yémen	44
Guinée équatoriale	41	Burkina Faso	1,0	Rwanda	58	Pakistan	44
Burkina Faso	37	Niger	1,0	Mozambique	55	Niger	44
Niger	36	Yémen	0,9	Éthiopie	55	Angola	45
Mali	33	Mali	0,8	Burkina Faso	53	Érythrée	45
République centrafricaine	31	Ghana	0,6	Guinée-Bissau	52	Côte d'Ivoire	45
Gambie	31	Angola	0,5	Tanzanie	51	Guinée	46

e) Écart, entre le premier et le dernier quintile de richesse, du pourcentage des enfants de 7 à 16 ans n'ayant jamais fréquenté l'école		f) Dépenses publiques consacrées à l'enseignement primaire, en pourcentage des dépenses publiques totales, 2011		g) Dépenses publiques consacrées à l'enseignement primaire, en pourcentage du PIB, 2011	
Somalie	78	Éthiopie	16,51	Myanmar	0,39
Tchad	63	Bénin	14,66	Libéria	0,47
Nigéria	62	Îles Salomon	13,60	Sri Lanka	0,48
Burkina Faso	51	Gambie	12,59	République centrafricaine	0,64
Pakistan	46	Niger	12,21	Bermudes	0,82
Guinée	45	Burundi	11,98	République démocratique du Congo	0,84
Libéria	45	Burkina Faso	10,54	Inde	0,84
Niger	43	Nicaragua	10,51	Panama	0,96
Mali	42	Guatemala	10,29	Guyane	1,02
République centrafricaine	41	Ouganda	10,26	Cameroun	1,05

Incidences sur le choix des pays qui pourraient bénéficier d'un rachat de prêts

En procurant les ressources requises pour venir en aide aux enfants marginalisés et améliorer les établissements scolaires, le rachat de prêts pourrait avoir un impact notable dans les pays où les taux de scolarisation primaire restent faibles, où l'école ne procure pas aux enfants une éducation de qualité, et où on observe des disparités en matière d'accès à l'éducation et de résultats d'apprentissage. Les données montrent qu'il existe une forte corrélation entre les pays confrontés aux plus importantes difficultés au regard de l'éducation primaire, l'adhésion ou l'admissibilité au GPE, les besoins prévus de financement et l'engagement politique à l'égard de l'éducation primaire. Nous avons établi un tableau afin d'illustrer ces corrélations. Le tableau 4 classe les pays en fonction de leur situation à l'égard du GPE et de leur situation prévisible à l'égard de l'IDA d'ici 2021, et attire l'attention sur les pays qui sont toujours aux prises avec des problèmes d'éducation. Nous nous sommes également penchés que le risque de surendettement puisque le rachat de prêts pourrait combler les besoins les plus pressants des pays lourdement endettés.

Les pays qui connaissent des difficultés persistantes en matière d'éducation sont des pays dont les résultats sont inférieurs d'au moins un écart-type à la moyenne de l'ensemble des pays figurant dans la base de données de l'ISU pour au moins un des indicateurs mentionnés (sur fond rouge). Le tableau 4 indique également les pays dont les dépenses publiques d'éducation primaire, en pourcentage des dépenses publiques totales, sont supérieures d'au moins un écart-type à la moyenne (laissant deviner un engagement solide en faveur de l'éducation primaire, sur fond vert), et les pays dont les dépenses en pourcentage du PIB sont inférieures d'au moins un écart-type à la moyenne (laissant deviner une entrave au plan budgétaire, sur fond rouge). Nous reconnaissons que les indicateurs que nous avons choisis ne fournissent qu'une évaluation indirecte de l'ampleur des défis auxquels ces pays sont véritablement confrontés, et que les données de l'ISU sont incomplètes pour certains pays aux prises avec des problèmes d'éducation persistants (par exemple, le Zimbabwe, le Soudan et Haïti).

RESULTS FOR DEVELOPMENT

Tableau 4 : Pays connaissant des difficultés persistantes aux plans du financement ou de l'éducation

Pays	Situation à l'égard du GPE	Situation à l'égard de l'IDA	Risque de surendet-tement	Reclasse-ment par l'IDA d'ici 2021 ?	Dépenses publiques consacrées à l'enseignement primaire		Proportion des filles à l'école primaire (%)	Enfants d'âge primaire déscolarisés (%)	Ratio élèves/ enseignant
					En % du PIB	En % des dépenses publiques totales			
Angola	Admissible	4	Modéré	OUI	Pas de données	Pas de données	44,74 %	14,35 %	45,59
Arménie	Admissible	2		OUI	Pas de données	Pas de données	46,64 %	Pas de données	Pas de données
Bangladesh	Admissible	1	Faible	OUI	Pas de données	Pas de données	50,42 %	Pas de données	40,21
Bolivie	Admissible	2		OUI	3,00 %	9,71 %	48,68 %	8,65 %	Pas de données
Bosnie-Herzégovine	Admissible	2		OUI	Pas de données	Pas de données	48,63 %	10,12 %	Pas de données
Congo	Admissible	4	Faible	OUI	1,93 %	Pas de données	48,29 %	7,44 %	Pas de données
Inde	Admissible	2		OUI	0,84 %	2,65 %	47,78 %	1,35 %	Pas de données
Myanmar	Admissible	1	Faible		0,39 %	Pas de données	Pas de données	Pas de données	Pas de données
Samoa	Admissible	3	Élevé		Pas de données	Pas de données	48,58 %	6,65 %	Pas de données
Îles Salomon	Admissible	1	Modéré		2,91 %	13,60 %	47,68 %	12,50 %	24,89
Sri Lanka	Admissible	2	Modéré	OUI	0,48 %	3,12 %	Pas de données	Pas de données	Pas de données
Tuvalu	Admissible	3			Pas de données	Pas de données	47,73 %	22,15 %	42,77
Ouzbékistan	Admissible	2		OUI	Pas de	Pas de	48,35 %	7,21 %	15,62

					données	données			
Afghanistan	Actif	1	Élevé		Pas de données	Pas de données	39,87 %	Pas de données	44,74
Bénin	Actif	1	Faible	OUI	2,82 %	14,66 %	46,55 %	Pas de données	44,20
Burkina Faso	Actif	1	Modéré		2,00 %	10,54 %	47,23 %	36,83 %	52,69
Burundi	Actif	1	Élevé		3,02 %	11,98 %	50,10 %	Pas de données	48,31
Cambodge	Actif	1	Faible	OUI	1,09 %	Pas de données	47,64 %	1,75 %	47,29
Cameroun	Actif	1	Faible	OUI	1,05 %	5,33 %	46,17 %	Pas de données	45,44
République centrafricaine	Actif	1	Modéré		0,64 %	6,41 %	42,37 %	31,11 %	81,31
Tchad	Actif	1	Élevé		1,05 %	4,80 %	42,59 %	Pas de données	62,59
Côte d'Ivoire	Actif	1	Modéré	OUI	Pas de données	Pas de données	45,32 %	Pas de données	48,85
République démocratique du Congo	Actif	1	Élevé		0,84 %	2,96 %	46,26 %	Pas de données	37,37
Djibouti	Actif	4	Élevé	OUI	Pas de données	Pas de données	46,99 %	47,98 %	35,24
Éthiopie	Actif	1	Faible		3,05 %	16,51 %	47,40 %	12,57 %	55,07
Gambie	Actif	1	Modéré		2,50 %	12,59 %	50,56 %	30,45 %	37,62
Ghana	Actif	4	Modéré	OUI	1,71 %	7,52 %	48,73 %	15,67 %	31,04
Guinée	Actif	1	Modéré		1,08 %	6,67 %	45,60 %	16,50 %	44,08
Guinée-Bissau	Actif	4	Modéré		Pas de	Pas de	48,34 %	25,00 %	51,93

					données	données			
Guyane	Actif	4	Modéré	OUI	1,02 %	3,85 %	48,86 %	17,31 %	24,59
Kirghizistan	Actif	1	Modéré	OUI	Pas de données	Pas de données	48,76 %	3,94 %	24,92
Laos	Actif	1	Modéré	OUI	Pas de données	Pas de données	47,44 %	2,65 %	26,81
Lesotho	Actif	1	Modéré	OUI	Pas de données	Pas de données	48,86 %	25,00 %	33,88
Libéria	Actif	1	Faible		0,47 %	Pas de données	46,91 %	58,90 %	26,83
Madagascar	Actif	1	Faible		1,31 %	9,47 %	49,37 %	Pas de données	43,24
Malawi	Actif	1	Modéré		1,85 %	5,11 %	50,51 %	Pas de données	76,07
Mali	Actif	1	Modéré		1,95 %	7,50 %	45,84 %	32,81 %	48,47
Mauritanie	Actif	1	Modéré	OUI	1,69 %	6,64 %	50,60 %	24,68 %	39,29
Moldavie	Actif	4	Faible	OUI	1,62 %	Pas de données	Pas de données	Pas de données	Pas de données
Mongolie	Actif	2	Faible	OUI	1,79 %	3,88 %	48,92 %	1,21 %	29,32
Mozambique	Actif	1	Modéré		Pas de données	Pas de données	47,43 %	10,17 %	55,42
Nicaragua	Actif	1	Modéré	OUI	1,86 %	10,51 %	Pas de données	Pas de données	Pas de données
Niger	Actif	1	Modéré		2,53 %	12,21 %	44,16 %	36,27 %	39,00
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Actif	2	Faible	OUI	Pas de données	Pas de données	Pas de données	Pas de données	Pas de données
Rwanda	Actif	1	Modéré		1,52 %	5,49 %	50,87 %	Pas de données	58,09

Sénégal	Actif	1	Faible	OUI	2,23 %	Pas de données	51,09 %	21,14 %	32,94
Soudan	Actif	1	Critique	OUI	Pas de données	Pas de données	Pas de données	Pas de données	Pas de données
Tadjikistan	Actif	1	Élevé	OUI	Pas de données	Pas de données	Pas de données	Pas de données	Pas de données
Tanzanie	Actif	1	Faible		Pas de données	Pas de données	50,08 %	Pas de données	50,76
Togo	Actif	1	Modéré		2,25 %	6,99 %	47,57 %	Pas de données	40,95
Vietnam	Actif	2	Faible	OUI	2,20 %	Pas de données	47,35 %	0,58 %	19,63
Yémen	Actif	1	Modéré	OUI	Pas de données	Pas de données	43,94 %	23,61 %	30,25
Zambie	Actif	1	Faible	OUI	Pas de données	Pas de données	49,64 %	2,75 %	62,65
Albanie	Inactif	S.O.	Modéré	Reclassé en 2008	Pas de données	Pas de données	47,42 %	Pas de données	19,87
Bhoutan	Inactif	4	Modéré	OUI	1,47 %	3,61 %	49,68 %	10,65 %	25,38
Érythrée	Inactif	1			Pas de données	Pas de données	44,78 %	63,11 %	40,46
Géorgie	Inactif	2	Modéré	OUI	0,85 %	Pas de données	47,04 %	1,56 %	Pas de données
Honduras	Inactif	4	Faible	OUI	Pas de données	Pas de données	48,93 %	2,74 %	Pas de données
Nigéria	Inactif	4	Faible	OUI	Pas de données	Pas de données	46,59 %	42,45 %	36,03
Pakistan	Inactif	2		OUI	Pas de données	Pas de données	44,14 %	27,85 %	39,83

Ouganda	Inactif	1	Faible		1,88 %	10,26 %	50,12 %	6,14 %	47,78
				Moyenne	**1,64 %**	**5,84 %**	**48,09 %**	**10,87 %**	**26,08**
				Écart-type	**0,75 %**	**3,37 %**	**1,56 %**	**12,65 %**	**14,78**
				Seuil	**< 0,89 %**	**> 9,21 %**	**< 46,53 %**	**> 23,52 %**	**> 40,86**

Il ressort de cette analyse que la plupart des pays confrontés aux problèmes d'éducation les plus impérieux sont déjà bénéficiaires de l'aide financière du GPE. Cependant, 21 d'entre eux devraient perdre leur admissibilité aux aides financières de l'IDA au cours des huit prochaines années, et huit consacrent déjà un pourcentage exceptionnel de leur budget aux dépenses publiques de fonctionnement pour l'enseignement primaire. Le tableau 4 révèle en outre que quelques pays membres du GPE non bénéficiaires et certains pays non membres, mais admissibles, connaissent également de grandes difficultés dans le domaine de l'éducation primaire, et que certains de ces pays devraient être reclassés par l'IDA au cours des huit prochaines années (à savoir l'Inde, le Sri Lanka, le Bangladesh, le Nigéria, l'Angola et le Pakistan).

Annexe C : recoupement des sources d'aide

Le tableau suivant illustre le recoupement des sources d'aide (principales banques multilatérales de développement) auxquelles peuvent prétendre les 59 pays qui sont actuellement membres du GPE.

Légende
Pays IDA : 1 | Banque islamique de développement : 2 | Banque africaine de développement : 3 | Banque asiatique de développement : 4 | Banque interaméricaine de développement : 5

Afghanistan - 1, 2, 4 Albanie - 2 Angola – 1, 3 Bénin - 1, 2, 3 Bhoutan - 1, 4 Burkina Faso - 1, 2, 3 Burundi – 1, 3 Cambodge - 1, 4 Cameroun - 1, 2, 3 République centrafricaine – 1, 3 Tchad - 1, 2, 3 Comores - 1, 2, 3 RDC – 1, 3 Côte d'Ivoire - 1, 2, 3 Djibouti - 1, 2, 3 Érythrée – 1, 3 Éthiopie – 1, 3 Gambie - 1, 2, 3 Géorgie - 1, 4 Ghana – 1, 3 Guinée - 1, 2, 3 Guinée-Bissau - 1, 2, 3 Guyane - 1, 5 Haïti - 1, 5 Honduras - 1, 5 Kenya – 1, 3 République kirghize - 1, 2, 4 RDP Lao - 1, 4 Lesotho – 1, 3 Libéria – 1, 3	Madagascar – 1, 3 Malawi – 1, 3 Mali - 1, 2, 3 Mauritanie - 1, 2, 3 Moldavie – 1 Mongolie - 1, 4 Mozambique - 1, 2, 3 Népal - 1, 4 Nicaragua - 1, 5 Niger - 1, 2, 3 Nigéria - 1, 2, 3 Pakistan - 1, 2, 4 Papouasie-Nouvelle-Guinée - 1, 4 Rwanda – 1, 3 Sao-Tomé-et-Principe – 1, 3 Sénégal - 1, 2, 3 Sierra Leone - 1, 2, 3 Somalie - 1, 2, 3 Sud-Soudan – 1, 3 Soudan - 1, 2, 3 Tadjikistan - 1, 2, 4 Tanzanie – 1, 3 Timor-Leste - 1, 4 Togo - 1, 2, 3 Ouganda - 1, 2, 3 Vietnam - 1, 4 Yémen - 1, 2 Zambie – 1, 3 Zimbabwe – 1, 3	**Pays admissibles au GPE** Angola- 1 Bangladesh – 1, 2, 4 Rép. du Congo – 1, 3 Kiribati – 1, 4 Myanmar- 1, 4 Îles Salomon – 1, 4 Sri Lanka – 1, 4 Tonga -1, 4 Ouzbékistan - 1, 2,4 Vanuatu - 1, 4

Annexe D : mécanisme du rachat de prêts

Imaginons un pays qui s'apprête à contracter un prêt de 50 millions de dollars auprès de l'IDA à des conditions mixtes (échéance de 25 ans, différé d'amortissement de 5 ans, remboursements de 3,3 % du principal au cours des années 6 à 15, remboursements de 6,7 % du principal au cours des années 16 à 25). À titre illustratif, nous faisons abstraction des seuils de déclenchement et des frais (tous les prêts de l'IDA sont assortis de frais de service de 0,75 %). La portion supérieure du tableau 5 décrit la structure de ce prêt simplifié. Dans ces conditions, l'élément de don du prêt s'établit à 42 %.

Un donateur tiers intervient pour racheter l'intérêt et réduire ainsi le coût d'intérêt à zéro (conditions habituelles de l'IDA). En pratique, un rachat peut porter uniquement sur le principal, uniquement sur l'intérêt, ou sur les deux, mais la structure de remboursement du principal ne peut être convertie des conditions mixtes aux conditions habituelles de l'IDA puisque l'échéance et le différé d'amortissement diffèrent (25 ans contre 40, et 5 ans contre 10.). Par ailleurs, l'opération de rachat de prêt peut être lancée à tout moment pendant la durée d'application du prêt, mais dans l'exemple présent, nous rachetons un nouveau prêt. À cause de ces nuances ainsi que de l'omission des frais de service, il convient d'interpréter le tableau 5 comme une approximation du coût de la conversion des conditions mixtes aux conditions habituelles de l'IDA. La portion inférieure du tableau 5 montre l'évolution du service de la dette lorsqu'un tiers rachète le prêt et en réduit le taux d'intérêt de 1,25 % à zéro (on indique les résultats obtenus à des années précises de la période d'application).

Tableau 5 : Opération de rachat de prêt hypothétique

Valeur nominale du prêt aux conditions mixtes de l'IDA	50 000 000				
Année	1	6	15	16	25
Encours du principal	50 000 000	48 350 000	33 500 000	30 150 000	0
Portion du principal remboursée	0,0 %	3,3 %	3,3 %	6,7 %	6,7 %
Remboursements du principal	0	1 650 000	1 650 000	3 350 000	3 350 000
Taux d'intérêt	1,25 %	1,25 %	1,25 %	1,25 %	1,25 %
Paiement d'intérêt	625 000	604 375	418 750	376 875	0
Valeur actuelle des paiements d'intérêt	**6 384 126**				
Paiement total	625 000	2 254 375	2 068 750	3 726 875	3 350 000

Taux d'escompte (Banque mondiale, 2013)	5,47 %	5,47 %	5,47 %	5,47 %	5,47 %
Valeur nominale des paiements d'intérêt	**10 125 000**				
Valeur totale actuelle des paiements	28 796 402				
VAN du prêt pour le prêteur	-21 203 598				
VAN du prêt pour l'emprunteur	21 203 598				
Élément de don du prêt	42,41 %				
Coût du rachat aux conditions IDA-1	6 384 126				
Variation du taux d'intérêt	*-1,25 %*				
Année	1	6	15	16	25
Principal	50 000 000				
Encours du principal	50 000 000	48 350 000	33 500 000	30 150 000	0
Portion du principal remboursée	0	3,3 %	3,3 %	6,7 %	6,7 %
Remboursement du principal	0	1 650 000	1 650 000	3 350 000	3 350 000
Réduction du taux d'intérêt	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Paiement d'intérêt	0	0	0	0	0
Paiement total	0	1 650 000	1 650 000	3 350 000	3 350 000
Taux d'escompte	5,47 %	5,47 %	5,47 %	5,47 %	5,47 %
Valeur totale actuelle des paiements	22 063 064				
VAN des paiements	27 936 936				
VAN du prêt pour l'emprunteur	-21 552 810				
VAN du prêt pour le prêteur	-6 384 126				
Élément de don du prêt	55,87 %				

Comme la valeur actuelle nette (VAN) des paiements d'intérêt prévus associés au prêt original aux conditions mixtes de l'IDA s'établit à 6,4 millions de dollars, ce montant est celui que le donateur tiers doit transférer au prêteur pour racheter le prêt et en réduire le taux d'intérêt à 0 %. La conversion aux conditions habituelles de l'IDA augmente ainsi la VAN du prêt pour l'emprunteur de 6,4 millions de dollars. L'élément de don du prêt est porté de 42 à 56 %. Soulignons qu'alors que le tiers utilise 6,4 millions de dollars de ses ressources, la VAN économisée par le pays emprunteur est de 6,7 millions de dollars. Le reliquat de 0,3 million de dollars représente une perte absorbée par le prêteur.

En rachetant l'intérêt avec 6,4 millions de dollars aujourd'hui, le donateur tiers libère l'emprunteur de paiements futurs d'intérêt totalisant 10,1 millions de dollars, montant qui peut ainsi être détourné du service de la dette pour servir à la réalisation de projets de développement inscrits au budget de l'emprunteur. Le ratio de la valeur nominale sur la VAN des remboursements (1,6) est sensiblement moins élevé que celui mentionné par la Banque mondiale (2,5-3,0)[11], lequel s'applique aux cas où une part plus importante des remboursements de la dette (c.-à-d., une partie du principal) est rachetée. Dans le présent exemple, seuls les paiements d'intérêt sont rachetés.

Rachat du principal ou rachat de l'intérêt

Dans le cas de l'exemple utilisé ci-haut, le rachat de l'intérêt conduit à une augmentation plus importante de l'élément de don que si on avait opté pour un rachat du principal de VAN égale. Par exemple, le rachat de 6,4 millions de dollars de principal conduit à un élément de don de 51 %, contre 56 % si l'intérêt avait été racheté comme indiqué au tableau 5. Cette différence est due au différé d'amortissement de 5 ans accordé pour le prêt de l'IDA assorti de conditions mixtes. Les paiements d'intérêt sont en effet répartis uniformément sur toute la durée du prêt, alors que les remboursements du principal sont reportés dans ce genre d'entente, ce qui fait que l'économie réalisée par l'emprunteur est plus fortement actualisée.

[11] Selon l'article de la Banque mondiale (2003), les rachats de prêts mobilisent les financements, de sorte qu'une contribution de 1 dollar se traduit par 2,50 à 3,00 dollars d'aide au développement. On semble faire allusion ici au ratio du coût du rachat (c.-à-d., les chiffres du tableau 1 dans le texte) sur la somme de la valeur nominale des paiements futurs dont l'emprunteur sera libéré du fait du rachat. Même si ce chiffre amalgame les valeurs économique et comptable, il est utile dans le contexte des rachats potentiels du GPE en faveur de l'éducation puisqu'il aborde le rachat du point de vue du budget du pays emprunteur et met en lumière les économies budgétaires qui peuvent servir à la réalisation d'autres projets (plutôt qu'au service de la dette).

Bibliographie

Center for Global Development (CGD). 2012. "Soft Lending without Poor Countries: Recommendations for a New IDA." Future of IDA Working Group.

DAC. 2013. "Loan Concessionality in DAC statistics." OECD.

Dang H., Knack S., and Rogers F.H. Forthcoming. International Aid and Financial Crises in Donor Countries. *European Journal of Political Economy*.

Delprato, M. 2012. "Schooling profiles: between and within country differences." Educational dataset prepared for the GMR 2012 based on DHS household surveys.

Education Overview, Agence Française de Développement, accessed 10/23/13.

Education Overview, AusAid, accessed 10/23/13.

Education Overview, Japan International Cooperation Agency, accessed 10/23/13.

Global Partnership for Education Trust Fund Financial Report (GPEF). 2013. World Bank Group.

Meenai, S. A. 2013. *The Islamic Development Bank: A Case-Study of Co-operation*. Routledge.

Policy Cures. 2012. "Policy Brief 6: Debt Buy-downs or Conversions." Innovative Financing Mechanisms for South East Asia

Prouty, B. 2013. "Learning about Learning: The Education Community Refocuses on Results." Presentation to the 1818 Society Education Sector Group.

Rose, P., Steer L., Smith K. and Zubairi, A. 2013. "Financing for Global Education: Opportunities for Multilateral Action." Center for Universal Education, Brookings Institution.

UIS database accessed 10/10/2013.

UNESCO. 2012. "Debt Swaps and Debt Conversion Bonds for Education." Advisory Panel of Experts on Debt Swaps and Innovative Approaches to Education Funding.

UNESCO Institute for Statistics. 2012a. "Policy Brief 9: Schooling for millions of children jeopardized by reductions in aid." Education for All Global Monitoring Report.

UNESCO Institute for Statistics. 2012b. "Youth and skills: Putting education to work." Education for All Global Monitoring Report.

World Atlas of Gender Equality in Education. 2012. UNESCO.

World Bank IDA Grant Element Calculator, accessed 10/16/2013.

World Bank. 2003. "Financial Innovation Will Buy Polio Vaccine to Help Eradicate Polio Worldwide."

World Bank. 2003. "Project Appraisal Document on a Proposed Credit to the Islamic Republic of Pakistan for a Partnership for Polio Eradication."

World Bank. 2009. "Innovative Finance for Development Solutions: Initiatives of the World Bank."

World Inequality Database on Education, accessed 10/11/2013.

Yoshida, K. 2009. "Japan's International Cooperation for Educational Development: Review of Prospects for Scaling up Japan's Aid to Education." Hiroshima University.