



Conférence générale

35^e session, Paris 2009

35 C

United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

35 C/52

12 octobre 2009

Original anglais

Point 5.17 de l'ordre du jour

CONVERSION DE LA DETTE AU BÉNÉFICE DE L'ÉDUCATION

PRÉSENTATION

Source : Résolution 34 C/14.

Antécédents : Par sa résolution 34 C/14, la Conférence générale a prié le Directeur général de continuer à réunir le Groupe de travail sur la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation, de conduire le débat sur les initiatives de conversion de la dette en favorisant des réunions interinstitutions sur des moyens alternatifs de financement de l'éducation et de faire rapport à la Conférence générale, à sa 35^e session, sur les résultats obtenus.

Objet : Le Directeur général met en lumière le travail accompli par l'UNESCO dans ce domaine, ainsi que les principales conclusions d'une étude théorique sur la conversion de la dette.

Décision requise : Paragraphe 15.

1. La crise financière mondiale actuelle remet en question les progrès péniblement obtenus dans le domaine de l'éducation et pourrait accroître les inégalités, menaçant de compromettre la réalisation des objectifs de l'EPT. Les dépenses publiques d'éducation dans le monde en développement reculent par rapport aux chiffres fixés et régresseront encore si les gouvernements nationaux et la communauté internationale ne déploient pas un effort considérable pour amplifier et réaffecter les ressources. Des investissements anticycliques en matière de ressources humaines sont essentiels pour combattre la crise et stimuler la reprise économique. Afin de contrer les effets négatifs du ralentissement économique et de combler le déficit de financement de l'EPT, l'UNESCO envisage des approches novatrices pour augmenter les dépenses consacrées à

l'éducation. La conversion de la dette fait partie des dispositifs envisagés. L'UNESCO a commandé une étude théorique visant à systématiser et à prendre comme point de départ les questions importantes soulevées dans de récents travaux de recherche afin de recenser les conditions nécessaires pour faire de la conversion de la dette un outil plus efficace et efficient en faveur du financement de l'EPT¹.

Les origines de la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation

2. La conversion de la dette au bénéfice de l'éducation peut se définir au sens large comme l'annulation de la dette extérieure contre l'engagement du gouvernement débiteur de mobiliser les ressources nationales pour les dépenses en faveur de l'éducation. Le concept de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation relève de la catégorie plus vaste dite des conversions de créances en programmes de développement. C'est toutefois dans la sphère financière que la conversion de la dette est apparue avec l'expansion, à un rythme accéléré, du marché secondaire de la dette rachetée moyennant décote au début de la crise de l'endettement en Amérique latine en 1982. Les mécanismes mis en place pour l'échange de créances contre actifs ont donné l'idée aux organisations non gouvernementales et aux créanciers du Club de Paris de convertir les créances en programmes de développement dans le cadre d'opérations très largement multisectorielles et axées sur l'environnement. Les donateurs se sont ensuite davantage tournés vers des initiatives de réduction de la dette plus approfondies et à plus grande échelle, plus particulièrement l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et celle qui lui a succédé, l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Les conversions de créances en programmes de développement ont refait leur apparition ces dernières années et de nouvelles initiatives sont aujourd'hui proposées. Cette deuxième vague de conversions vise généralement des pays à faible revenu ou à revenu moyen, qui ne font pas partie des PPTE, ainsi que les dettes qui ne peuvent être converties au titre des initiatives PPTE/IADM. L'éducation est devenue l'un des domaines bénéficiaires les plus importants. Depuis 1998, 18 plans de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation ont été lancés dans 14 pays débiteurs différents.

3. Le récent regain d'intérêt pour les initiatives de conversion de créances en programmes de développement a été dans une large mesure le fait des gouvernements d'Amérique latine, des organisations intergouvernementales régionales et de la société civile. Lors des 12^e et 13^e conférences ibéro-américaines de l'éducation, en 2002 et 2003, les ministres de l'éducation ont demandé aux chefs d'État de la région d'envisager des mesures de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation afin de convertir une partie de la dette de la région en financement pour l'éducation. En 2006, comme suite à la résolution 33 C/16, le Directeur général a créé le Groupe de travail sur la conversion de la dette en aide à l'éducation. Présidé par M. Daniel Filmus, alors Ministre de l'éducation, de la science et de la technologie de l'Argentine, le Groupe de travail s'est acquitté avec succès de sa mission consistant à échanger des informations et des expériences sur les initiatives de conversion de la dette et à formuler des recommandations concernant l'utilisation de ce mécanisme dans l'éducation. Par sa résolution 34 C/14, la Conférence générale, à sa 34^e session, a demandé au Directeur général de continuer à réunir le Groupe de travail ; toutefois, ce dernier a dû mettre fin à ses travaux, faute de ressources extrabudgétaires pour financer les activités de suivi. Dans le même temps, l'UNESCO a commandé une étude théorique sur le thème : « Quel potentiel pour la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation s'agissant du financement de l'Éducation pour tous ? ». Il convient également de noter que l'Organisation a l'intention de réunir au 1^{er} semestre de 2010, moyennant un soutien extrabudgétaire, une conférence sur les approches novatrices en matière de financement de l'éducation. Cette conférence présentera les initiatives de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation comme l'un des moyens alternatifs de financement pour pallier la crise financière. En attendant, les parties

¹ Cassimon, D., Essers, D. et Renard, R. 2009. *What potential for debt-for-education swaps in financing Education for All?* (Quel potentiel pour la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation s'agissant du financement de l'Éducation pour tous ?) Paris, UNESCO.

prenantes argentines ont continué de mener des recherches sur la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation et de promouvoir ce principe².

Le caractère macro-économique des conversions de dette

4. On a souvent estimé qu'il allait de soi que les conversions de créance augmenteraient les transferts financiers nets en direction des pays bénéficiaires. Or, c'est là une conception simpliste des mécanismes d'allégement de la dette. Il est essentiel de prendre en ligne de compte plusieurs limitations importantes. Tout d'abord, il y a un décalage de temps entre les gains budgétaires résultant de l'allégement de la dette et la mobilisation des ressources nationales qui doit intervenir dans le cadre d'un accord de conversion. Les gains budgétaires ne se matérialisent que progressivement, en général sur plusieurs années voire sur plusieurs décennies, à mesure que les paiements contractuels au titre du service de la dette sont annulés, le rythme précis étant fonction des conditions et du calendrier spécifiques fixés à l'origine pour le remboursement de la dette. La mobilisation des ressources nationales, en revanche, doit intervenir en général beaucoup plus tôt, et les ressources doivent être concentrées en début de période – au mieux dans un intervalle de quelques années.

5. Un autre postulat implicite est que, en l'absence de mesures d'allégement de la dette, le service de la dette initiale aurait été assuré intégralement. Un tel raisonnement pêche manifestement par excès d'optimisme, en particulier s'agissant des pays qui font face à des problèmes de service de la dette. Le risque d'une défaillance dans le service de la dette doit être pris en compte, car seule la part du service de la dette qui aurait été effectivement remboursée au créancier en l'absence d'allégement de la dette génère une véritable marge de manœuvre budgétaire. Des opérations d'allégement de la dette telles que les conversions de créances au bénéfice de l'éducation qui, au départ, semblent généreuses, peuvent donc se traduire en définitive par des gains budgétaires minimes.

6. De plus en plus, on reconnaît que les accords de conversion de la dette peuvent supplanter des modalités d'aide potentiellement plus efficaces telles que le soutien budgétaire ainsi que l'affectation de ressources budgétaires nationales au secteur de l'éducation. Les règles actuelles de comptabilité de l'aide incitent, semble-t-il, les donateurs à traiter les conversions de dettes au bénéfice de l'éducation et autres mesures d'allégement de la dette comme des substituts à une nouvelle aide. Étant donné que le Comité d'aide au développement de l'OCDE admet que la valeur nominale globale de l'allégement de la dette soit comptabilisée comme aide au développement (APD), les conversions de la dette en aide à l'éducation constituent pour les donateurs une option attractive qui leur permet de gonfler les chiffres de l'APD. L'intérêt intrinsèque des initiatives de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation ne peut être correctement évalué que s'il y a additionnalité stricte du point de vue tant du créancier que du débiteur, les fonds dégagés venant effectivement s'ajouter aux autres formes d'aide et aux ressources budgétaires qui avaient d'ores et déjà été préaffectées par le gouvernement bénéficiaire.

7. De plus, les conversions de dettes sont souvent considérées comme d'un montant trop faible par rapport au fardeau global de la dette des pays pour véritablement avoir un effet positif. Cette théorie a conduit à l'abandon progressif de la première vague de conversions de dettes et à l'émergence de mécanismes tels que l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et les opérations Brady pour les pays à revenus moyens ayant d'importantes dettes privées extérieures. Certains critiques ont suggéré d'augmenter le montant des conversions de dettes en faveur de l'éducation et des autres opérations de conversion de la dette appartenant à la « deuxième vague ». Néanmoins, les plafonds de conversion de dettes bilatérales fixées par le Club de Paris sont loin d'être atteints, même par des pays précurseurs comme l'Allemagne et l'Espagne. De plus, il ressort des données agrégées de la Banque mondiale qu'une part

² Filmus, D. et Serrani, E. 2009. *Desarrollo, educación y financiamiento: Análisis de los canjes de deuda por inversión social como instrumento de financiamiento extra-presupuestario de la educación*. Buenos Aires, Fundación SES/Organisation des États ibéro-américains.

importante (25 %) de la dette extérieure des pays à bas revenus est entre des mains privées. Pour les pays à revenus moyens, la part des créanciers privés est presque trois fois supérieure (74 %).

8. Pour toutes ces raisons, il est par conséquent largement admis que les conversions bilatérales de dettes en faveur de l'éducation ne peuvent en elles-mêmes servir à résoudre le problème du poids excessif de la dette dans les pays en développement et ne remplacent pas une réponse mondiale à caractère plus structurel.

Le rôle des conversions de dettes au sein de l'actuelle architecture de l'aide

9. Les donateurs ont adhéré au nouveau modèle d'aide dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra de 2008 sur l'efficacité de l'aide. La finalité de ce nouveau système est d'empêcher « la prolifération des donateurs » en réduisant le nombre de filières d'octroi de l'aide extérieure au développement, d'éviter « la fragmentation de l'aide » en diminuant le nombre d'activités financées par des donateurs et en augmentant leur valeur moyenne, de réduire la « conditionnalité » de l'aide et de rendre l'aide plus prévisible et à long terme. Le Programme d'action d'Accra a également souligné l'importance d'harmoniser le soutien à l'éducation avec les plans nationaux de développement et l'utilisation des systèmes nationaux.

10. Malgré les engagements pris de fournir 66 % des flux d'aide selon des approches axées sur les programmes d'ici à 2010, les donateurs continuent de réserver la plupart de leurs contributions à toutes sortes de petits projets non harmonisés. Cette pratique a pour conséquence des coûts de transaction élevés pour les pays bénéficiaires. Si elles sont de taille limitée, en leur majeure partie affectées spécialement par les créanciers et insuffisamment coordonnées avec le reste de l'aide au secteur de l'éducation, les conversions de dettes au service de l'éducation peuvent donc aggraver la prolifération des donateurs et la fragmentation de l'aide, faisant obstacle à une approche holistique de l'éducation et au développement d'un secteur durable.

11. Certains progrès ont été accomplis dans l'harmonisation des politiques. Cependant, diverses études mettent en doute le degré d'harmonisation avec le système de certaines initiatives récentes de conversion dans le secteur de l'éducation. Pour développer des capacités à long terme et renforcer le secteur public, il faut travailler en étroite concordance avec les systèmes et les procédures des pays bénéficiaires.

Conclusion

12. L'efficacité et l'efficience de la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation en tant qu'instrument de développement et qu'approche de financement novatrice aux fins de la réalisation des objectifs d'EPT dépend dans une large mesure d'un certain nombre de conditions concrètes et de questions liées à la conception. Afin de réduire les pressions fiscales sur le gouvernement du pays débiteur, il convient d'accorder des taux de réduction plus importants sur les paiements de contrepartie et le calendrier de ces paiements doit correspondre au calendrier initial du service de la dette. Les accords de conversion de la dette devraient de préférence porter sur la dette non assortie de conditions de faveur dont le service a des chances d'être assuré. Garantir que la conversion de la dette génère véritablement des ressources supplémentaires et que les fonds ainsi libérés ne contribuent pas à éliminer d'autres formes d'aide de la part des donateurs ou des ressources budgétaires intérieures déjà allouées dans le pays débiteur est difficile. Toutefois, la « pression des pairs » sur les donateurs et l'utilisation de données sur les dépenses historiques pour évaluer les dépenses du gouvernement débiteur en matière d'éducation peuvent aider. Les accords de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation risquent également de revenir à une sorte de micro-affectation à l'ancienne. Un moyen d'éviter cela serait d'aligner le soutien à l'éducation ainsi libéré sur les plans nationaux pour le secteur éducatif et d'utiliser les systèmes et procédures du pays débiteur, de façon à encourager l'appropriation de l'initiative par le pays et le renforcement du secteur public. Enfin, l'harmonisation des initiatives de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation avec d'autres arrangements bilatéraux et multilatéraux visant à appuyer l'éducation épargnerait au pays bénéficiaire une charge

administrative excessive et les coûts de transaction relatifs. En d'autres termes, il est possible de mettre au point un « nouveau style » d'accords de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation.

13. Malgré tout, même en tenant compte de tout ce qui précède, les avantages des accords de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation sont limités. Ces instruments ne sauraient à eux seuls résoudre le problème de la dette ; ils ne peuvent non plus combler pleinement le déficit de financement de l'EPT. La quasi-totalité de la dette bilatérale et multilatérale des pays PPTE doit être annulée lorsque l'initiative en faveur des PPTE sera parvenue à son terme. Pour ce qui est des pays à revenu intermédiaire, la dette extérieure est généralement due à des créanciers privés et a peu de chance de faire l'objet de conversions volontaires. Il semblerait que les titres de dette les plus qualifiés pour des accords de conversion soient les titres de dette bilatéraux et multilatéraux qui incombent à un petit nombre de pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire (tranche inférieure) qui ne font pas partie des PPTE.

14. C'est à condition seulement que les créanciers et les débiteurs se mettent d'accord sur l'allocation de ressources substantielles provenant de la conversion de la dette au secteur éducatif que le concept de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation peut servir d'instrument complémentaire pour financer l'EPT. Les initiatives de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation sont par nature des arrangements bilatéraux volontaires. Toutefois, l'UNESCO a sans doute un rôle à jouer dans cette initiative en diffusant des informations et en partageant son expérience en matière de conversion de la dette, en mettant en contact les créanciers et les débiteurs potentiellement intéressés et en offrant une plate-forme de dialogue, où les parties prenantes puissent se rencontrer sur un pied d'égalité pour débattre des possibilités de conversion de la dette au bénéfice de l'éducation.

Projet de résolution proposé

15. Compte tenu de ce qui précède, la Conférence générale voudra peut-être adopter le projet de résolution suivant :

La Conférence générale,

1. Estimant que l'éducation est un facteur essentiel pour le développement humain, en tant qu'outil fondamental des États pour exercer une influence sur l'avenir de leurs habitants dans la société et le monde du travail,
2. Prenant en considération le grand programme I (Éducation) dans lequel l'éducation de base pour tous apparaît comme la priorité principale,
3. Réaffirmant qu'il importe de maintenir et d'accroître le niveau des investissements dans l'éducation pour préserver les progrès réalisés depuis 2000 en matière d'éducation et surmonter la crise financière et le ralentissement économique actuels,
4. Considérant que le poids de la dette extérieure sur les budgets des pays endettés dans le monde est l'un des facteurs qui limitent l'investissement dans l'éducation, et qu'il est nécessaire de surveiller la viabilité de la dette dans le contexte de la crise,
5. Rappelant la proposition de l'Argentine, du Brésil et du Pérou aux 32^e, 33^e et 34^e sessions de la Conférence générale, tendant à encourager des initiatives de conversion de dettes au bénéfice de l'éducation, et à demander à l'UNESCO, en tant qu'organisation phare pour l'éducation au niveau mondial, de conduire les débats et les initiatives sur les actions orientées dans ce sens,
6. Considérant que les conférences des ministres ibéro-américains de l'éducation ont souligné l'importance de promouvoir dans différents forums internationaux l'adoption de mécanismes novateurs de financement de l'éducation, en particulier la conversion

d'une partie du service de la dette extérieure en investissements dans leurs systèmes éducatifs,

7. Ayant à l'esprit qu'un certain nombre de conférences internationales de haut niveau, parmi lesquelles le Groupe de haut niveau sur l'EPT et le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu en 2008, ont souligné l'importance de la recherche de nouvelles formes de financement pour les investissements publics et privés dans l'éducation,
8. Tenant compte des résultats obtenus par le groupe de travail créé par le Directeur général en vertu de la résolution 33 C/16 et des récents travaux sur les approches novatrices du financement de l'éducation, y compris le rapport de 2009 soumis par l'Argentine,
9. Recommande au Directeur général de créer un groupe consultatif d'experts sur la conversion de la dette et les approches novatrices du financement de l'éducation, représentés de façon équilibrée, et chargés de conseiller les États membres et d'étudier le moyen d'améliorer les connaissances relatives à la conversion de la dette et aux financements novateurs, en vue d'organiser la première réunion de ce groupe avec des fonds du Programme ordinaire de l'UNESCO début 2010, ainsi qu'une réunion de suivi en 2011, financée par des ressources extrabudgétaires ;
10. Recommande également que ce groupe consultatif d'experts étudie le rôle que peuvent jouer l'UNESCO et le groupe dans le domaine de la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation et dans celui des approches novatrices du financement de l'éducation ;
11. Prie le Directeur général de créer un compte spécial pour recueillir des fonds extrabudgétaires afin de mener à bien les activités de suivi nécessaires proposées par le groupe consultatif d'experts et d'apporter une expertise appropriée sur la conversion de la dette au bénéfice de l'éducation et les approches novatrices du financement de l'éducation, en vue de renforcer la capacité professionnelle de l'UNESCO dans ce domaine technique ;
12. Invite les États membres à manifester leur soutien à cette initiative en contribuant au compte spécial ;
13. Prie en outre le Directeur général de rendre compte à la Conférence générale, à sa 36^e session, des conclusions du groupe consultatif d'experts, de la situation du compte spécial et des activités réalisées grâce à ses fonds.