

ANNEXE K – Déficit de Financement

A. Introduction

K1 La terminologie de « déficit de financement » (« *financing gap* ») a été au centre des discussions de l'IFT dès le départ et l'objectif d'aider les pays à combler leur déficit de financement a été l'un des quatre objectifs clés (quatre lacunes) soulignés lors de la création de l'IFT. Les termes de référence de l'évaluation actuelle, dans la Question de haut niveau 3 (f), demandent : « dans quelle mesure l'IFT a aidé les pays à combler leur déficit de financement pour leurs efforts d'accélération de l'EPT? »

K2 Cependant, le concept de « déficit de financement » n'est pas simple. Cette annexe tente de clarifier les questions conceptuelles et examine les diverses manières dont le concept et la terminologie de déficit de financement ont été utilisés dans le cadre de l'IFT.

K3 Les sections successives : la révision de l'utilisation du terme dans les documents de formation de l'IFT; les discussions des questions sous-jacentes d'ordre conceptuel; les différentes approches pour l'estimation du déficit de financement au niveau global; l'examen des estimations récentes des déficits de financement par le Secrétariat de l'IFT; les conclusions actuelles des études des pays sur comment le déficit a été calculé et ; enfin, la façon dont le déficit de financement a été utilisé comme un critère pour les allocations du Fonds catalytique.

B. L'utilisation du déficit de financement par l'IFT

K4 L'IFT est née de l'adoption du Cadre d'action de Dakar sur l'Éducation pour tous au Forum mondial sur l'éducation, en 2000, et de la déclaration qui suit :

« Aucun pays sérieusement engagé dans l'Éducation pour tous ne sera entravé dans la réalisation de cet objectif par manque de ressources. » (Forum mondial sur l'éducation 2000)

K5 L'IFT a été lancée en 2002 comme un effort majeur pour mobiliser des ressources pour soutenir l'EPT. Elle se concentre spécifiquement sur la réalisation de l'objectif d'achèvement universel du primaire, grâce à un « pacte » reliant un soutien financier accru à l'amélioration de la performance des politiques des pays et la responsabilisation des résultats.

K6 La notion d'un déficit de financement est prédominante dans le Plan d'action de la Banque mondiale 2020 (Banque mondiale 2002)¹¹⁷ et le Cadre de l'IFT (IFT 2004d). Le Plan d'action a identifié les quatre « lacunes » (les données, les politiques, les capacités et les ressources) et promu l'intensification de l'aide pour les pays pouvant démontrer qu'ils détenaient un plan crédible pour en faire usage. Le déficit de financement que l'IFT a identifié a été calculé comme le financement extérieur nécessaire après avoir permis l'augmentation réalisable du financement intérieur pour l'enseignement primaire. « *Ce déficit de financement devrait être considéré comme le coût minimum absolu de réalisation de l'EPT, compte tenu des scénarios de réforme les plus optimistes.* » (Banque mondiale 2002, ¶ 28). Elle s'est appuyée sur le travail de Bruns, Mingat et Rakotomalala (Bruns et al 2003) de la Banque mondiale qui comprenait un effort systématique pour calculer les déficits de financement pour l'objectif de l'achèvement universel du primaire.

¹¹⁷ Cela était la version révisée d'un document mis en circulation en septembre 2001.

K7 Cette formulation du déficit de financement est prédominante dans le Plan d'action et celui-ci met l'accent sur les ressources nécessaires au niveau mondial :

À Dakar, la communauté internationale s'est engagée à ce « qu'aucun pays ayant un plan crédible ne soit contrarié par un manque de ressources pour sa mise en œuvre. » Donner suite à cet engagement nécessite des partenaires de développement pour :

- Accroître de façon significative le financement des donateurs à ces pays pour l'enseignement primaire ... une augmentation réelle de trois à cinq fois l'aide en cours pour l'enseignement primaire et une augmentation réelle de sept fois les niveaux en cours d'aide pour l'Afrique subsaharienne.
- Veiller à un meilleur ciblage des pays prioritaires pour l'EPT. Les modèles d'aide actuels en éducation ne donnent pas la priorité aux pays de l'EPT les plus démunis¹¹⁸.
- Changer la composition de l'assistance des donateurs. L'appui des donateurs devrait transférer une part plus importante de l'aide extérieure à l'appui budgétaire récurrent, y compris par l'allègement de la dette grâce à l'Initiative HIPC. À leur tour, les pays bénéficiaires devraient faire preuve davantage de transparence budgétaire et de suivi des résultats, en s'appuyant sur les acquis obtenus grâce aux processus de prêts PRSP et CSR [Crédit pour le support à la réduction de la pauvreté].
- Améliorer l'efficacité des transferts d'aide. Une part importante de l'assistance des donateurs appuie généralement des contrats d'assistance technique, des consultants, des séminaires et autres dépenses qui ne peuvent pas être comptées directement dans les besoins en ressources « nettes » pour l'EPT estimés dans les calculs : environ les deux tiers de cela sera pour les coûts récurrents et notamment pour les salaires des enseignants, la gestion des systèmes et des interventions appropriées du côté de la demande. Une plus grande utilisation de l'assistance en gestion commune et de transferts budgétaires directs dans le contexte d'approches sectorielles (AS), les PRSP et l'appui à d'autres programmes seront nécessaires pour accroître l'efficacité des transferts.

K8 Le Cadre de l'IFT définit la nature du déficit de financement au niveau des pays par rapport à la définition d'un « plan crédible ». Il caractérise les plans « crédibles et viables »¹¹⁹ du secteur de l'éducation comme suit :

En général, le plan sectoriel devrait s'attaquer aux principaux obstacles à l'accélération de l'achèvement universel du primaire (AUP) dans les domaines des politiques, des données, de la capacité et du financement ainsi qu'aligner les priorités de l'enseignement primaire avec celles de l'enseignement préscolaire, secondaire, tertiaire et de l'éducation non formelle. Il permettrait de :

- Fournir une stratégie chiffrée pour accélérer le progrès vers l'AUP ; ...
- Passer en revue l'ensemble des ressources disponibles (intérieures et extérieures) pour mettre en œuvre le plan sectoriel et estimer les **besoins supplémentaires de ressources internes et externes** à la lumière de la capacité de mise en œuvre à court et à moyen termes. [caractère gras ajouté]

C. Questions conceptuelles

K9 Il est important d'être conscient des différentes façons dont le terme « déficit de financement » est utilisé et des diverses approches aux niveaux global et national.

¹¹⁸ Le document notait que 47 des pays analysés avaient un taux moyen d'achèvement du primaire de seulement 51%, mais n'ont reçu que seulement 10% de l'APD actuelle allant à l'éducation.

¹¹⁹ Il est difficile d'évaluer la viabilité d'un plan si la disponibilité de financement pour combler un « déficit de financement » est inconnue.

K10 Dans le Plan d'action et dans les rapports globaux de suivi de l'EPT (RGS), le déficit de financement « global » est conçu comme la différence entre les niveaux actuel et prévu des dépenses en enseignement primaire (d'une part) et (d'autre part) les niveaux de dépenses qui seraient nécessaires si l'enseignement primaire pour tous était convenablement financé et l'EPU allait être achevé d'ici 2015.

K11 En revanche, au niveau national, et tel que souligné dans le Cadre de l'IFT et dans le contexte de la définition d'un plan crédible, les Ministères des finances et de l'éducation calculent, en général, un déficit de financement de court terme (généralement de trois à cinq ans, mais parfois jusqu'à 10 ans) basé sur une approche ascendante du coût des politiques et des stratégies. Souvent, ce déficit est calculé en tenant compte de la disponibilité de financement probable (plutôt que désirée), ce qui crée une circularité dans la notion de déficit de financement qui porte à confusion. En général, ce n'est pas le déficit qui doit être comblé pour réaliser l'EPU d'ici 2015.

K12 La taille du « déficit », si elle est exprimée par un seul nombre, dépendra du nombre d'années sur lesquelles s'étend le calcul. Le « déficit » anticipé peut être comblé à partir de diverses sources, y compris les dépenses publiques et privées nationales et l'aide extérieure. D'autres dimensions compliquent aussi la question, comme il est discuté ci-dessous.

K13 *Dépenses récurrentes et en capital* : les dépenses requises incluront des investissements ponctuels en capital (par exemple, des salles de classe) ainsi que des dépenses annuelles récurrentes sur les salaires des enseignants, les manuels et autres apports au système d'éducation. De façon générale, si les coûts récurrents n'ont pas lieu dans la 1^{ère} année (les enseignants n'ont pas été engagés), ils abandonnent le calcul qui commence dans la 2^{ème} année, mais les coûts en capital sont reportés (une salle de classe qui ne se construit pas dans la 1^{ère} année est encore nécessaire la 2^{ème} année). Si le déficit est calculé par rapport à une cible fixe pour réaliser l'EPU d'ici 2015, on pourrait alors considérer que le déficit de financement global est en baisse puisque les dépenses non récurrentes réalisées dans la dernière année sortent du calcul. D'autre part, la capacité d'un gouvernement de maintenir son système d'éducation est plus étroitement liée aux coûts récurrents concernés (y compris les coûts du maintien du stock de capital des bâtiments scolaires, etc.), C'est donc une simplification qui porte à confusion en présentant des calculs de « déficit » qui ne font pas clairement la différence entre capital et des éléments de coûts récurrents.

K14 *Mettre l'accent sur 2015*. Le déficit de financement concerne principalement les dépenses récurrentes (salaires des enseignants, manuels scolaires, entretien des écoles, formation des enseignants) et il est donc à la fois irréaliste et potentiellement dangereux¹²⁰ de fixer une date butoir au « déficit » qui est calculé. Nombreux sont les pays qui, même s'ils pouvaient réaliser l'EPU ou l'AUP d'ici 2015, auraient encore besoin d'aide extérieure dans les années subséquentes.

K15 *Capacité d'absorption*¹²¹. En discutant des déficits de financement, des inquiétudes surgissent à propos des contraintes potentielles de capacité d'absorption sur la dépense de ressources supplémentaires, en particulier à court terme. Comme on le verra ci-dessous, il semble y avoir des pressions à la baisse sur la manière dont les déficits de financement à

¹²⁰ En termes d'encourager une planification irréaliste.

¹²¹ Tel que défini dans Rose 2007 : « le rythme des nouvelles ressources financières, humaines et techniques peut être utilisé de façon efficace dans le système de l'éducation et alloué de façon appropriée pour que l'amélioration des résultats en éducation soit durable. »

court terme sont calculés au niveau national, en particulier dans les pays relativement pauvres. Des problèmes avec la capacité d'absorption sont souvent cités par les donateurs comme une raison pour réduire l'ampleur des réformes proposées. Il y a sans doute certaines contraintes à court terme qui pourraient empêcher les pays pauvres, et ceux partant de taux relativement bas d'achèvement du primaire, de développer la fourniture et la mise en œuvre de la prestation de services ainsi que de développer rapidement des réformes de financement. Toutefois, la capacité d'absorption n'est ni fixe ni absolue. La capacité d'absorption peut être augmentée au fil du temps, et même à court terme, et la capacité des pays à absorber l'aide est directement liée à la manière dont les ressources sont fournies. Les principales questions à prendre en considération quant à la capacité d'absorption sont : (i) le rôle des modalités de l'aide et, en particulier, à quelles fins l'aide est utilisée (par exemple, dépenses récurrentes ou uniquement d'investissement) ; (ii) à quel point l'aide est prévisible, en particulier sa prévisibilité à moyen et à long termes ; (iii) les exigences des bailleurs de fonds pour la viabilité à court terme (souvent liées à une « stratégie de sortie » pour le donateur) et ; (iv) les préoccupations propres au gouvernement bénéficiaire qui concernent sa dépendance à l'aide. Ces deux dernières préoccupations peuvent aussi conduire à des limites dans les niveaux de l'aide fournie ou à une obligation de financer seulement les dépenses en capital.

K16 *Couverture sectorielle.* La taille du « déficit » dépend évidemment s'il est calculé uniquement pour l'enseignement primaire ou pour tous les objectifs de l'EPT. Sa taille dépend également des objectifs fixés et des choix de politiques sous-jacentes, ainsi que des coûts unitaires anticipés. Se concentrer sur un sous-secteur pour calculer les risques de déficit en prêtant une attention insuffisante aux compromis entre les sous-secteurs, tout en négligeant certaines des implications de coûts pour le secteur dans son ensemble (par exemple, l'enseignement primaire élargi ne peut que conduire à des pressions pour davantage de dépenses aux niveaux secondaire et tertiaire).

K17 *« Négociation » du déficit.* Certaines données quantitatives et qualitatives (voir la section E ci-dessous) suggèrent que les déficits de financement au niveau national, contenus dans les cadres financiers présentés au CFC de l'IFT, sont arbitraires dans le sens que les estimations sont influencées par des éléments de négociation. Plusieurs raisons possibles expliquent cela, par exemple, les estimations de déficits de financement peuvent être influencées par les perceptions du niveau de l'aide extérieure qui est susceptible d'être disponible. Le FC, bien qu'il représente seulement une petite partie de l'effort global de l'aide en éducation, est alloué en fonction des déficits de financement et chaque pays a intérêt à se mettre dans la meilleure position de négociation possible lorsqu'il entame ses négociations pour des ressources supplémentaires. En outre, les pays diffèrent dans leur degré de connaissance de la façon dont le FC est versé et également dans leur capacité et leur motivation à « jouer dans le système », ce qui crée une distorsion supplémentaire. Puisque le déficit de financement est une estimation résiduelle, un changement relativement faible dans les coûts globaux projetés peut conduire à un important changement proportionnel dans le déficit de financement externe qui est présenté.

K18 *L'utilisation du déficit de financement comme un outil de répartition de l'aide.* L'utilisation du déficit de financement, à la fois comme un outil de planification et comme outil d'allocation de l'aide, implique des contradictions claires. Une planification réaliste implique de s'assurer que les ressources soient disponibles pour les activités prévues et qu'elles soient conformes à la capacité de mise en œuvre. D'autre part, le calcul d'un déficit de financement, alors qu'il sert d'instrument de mobilisation de l'aide, peut aboutir à des estimations irréalistes (surtout à court terme) en matière de disponibilité de l'aide et/ou la capacité de mise en œuvre. La tension entre les calculs à long terme du déficit de financement et l'exigence d'une planification réaliste à court terme dans le contexte d'un

MTEF « financé » doit être reconnue. L'utilisation du déficit de financement comme un instrument de mobilisation de l'aide devrait être conçue avec soin afin de ne pas créer des incitations à la planification ou la budgétisation irréalistes de manière à compromettre la crédibilité du processus du MTEF.

D. Estimations globales du coût de la réalisation des objectifs de l'EPT et des déficits de financement

K19 Depuis le début des années 1990, diverses études ont estimé le coût global (absolu et incrémental) de réaliser les objectifs sélectionnés de l'EPT d'ici 2015. Plusieurs de ces études limitent leurs estimations au coût de la réalisation de l'EPU, mais elles appliquent souvent différentes méthodes, hypothèses et couverture des pays et donc les résultats ne sont pas directement comparables. Une sélection d'estimations des coûts annuels supplémentaires nécessaires pour atteindre certains objectifs de l'EPT peut être observée dans une étude commandée au nom du partenariat de l'IFT par la Banque mondiale. (Gershberg & Gurria 2004; tableau 1 P4)

K20 Le premier Rapport mondial de suivi de l'EPT (UNESCO 2002) a dressé le bilan de trois études de coûts les plus récentes (à l'époque) de l'EPT en vue d'établir la base de ses propres estimations. Deux de ces études (Brossard & Gacougnolle 2000 et Delamonica et al 2001) utilisent un objectif de taux net de scolarisation (TNS) de 100% en tant que critère pour l'EPU, tandis que l'étude de la Banque mondiale (Bruns et al 2003) utilise 100% d'achèvement universel du primaire (AUP).¹²² Il existe plusieurs autres différences dans les hypothèses sous-jacentes et les estimations des coûts annuels supplémentaires pour réaliser l'EPU dans 47 pays à faible revenu varient de USD 8,4 milliards, dans l'étude de la Banque mondiale, à USD 4,3 milliards dans l'étude de l'UNESCO. En termes de ressources nécessaires pour financer ces coûts projetés, l'étude de la Banque mondiale a également estimé un financement intérieur supplémentaire pour l'enseignement primaire au cours de la période, et a ainsi obtenu un estimé (résiduel) pour le financement extérieur supplémentaire nécessaire. Elle a marqué la différence entre le coût total prévu et les prévisions de financement intérieur pour l'enseignement primaire comme le déficit (externe) de financement. Le RMS a décidé d'utiliser l'étude de la Banque mondiale comme base de ses propres estimations du déficit annuel de financement extérieur¹²³.

K21 L'étude de la Banque mondiale a étendu son analyse à tous les 79 pays à faible revenu. Sur cette base, elle a estimé les coûts supplémentaires totaux pour parvenir à l'AUP, d'ici 2015, à USD 9,7 milliards par an. Sur ce total, on estime que USD 3,7 milliards par an devrait provenir d'un financement extérieur supplémentaire¹²⁴. Le rapport global de suivi de 2002 a adapté l'estimé de la Banque mondiale en assumant une croissance moins ambitieuse du financement intérieur et en établissant des coûts pour certains éléments supplémentaires. Son estimation du déficit de financement extérieur était donc sensiblement plus élevée à USD 5,6 milliards par an (uniquement pour les 47 pays à faible revenu). Cette estimation a été utilisée dans tous les RGS subséquents jusqu'en 2007, quand une nouvelle estimation du déficit de financement externe a été effectuée, qui couvrait tous les pays à

¹²² Bruns et al ont souligné que l'AUP était une cible plus difficile à atteindre.

¹²³ Il n'est pas souvent clair si les études se réfèrent aux exigences de financement externe incrémental ou aux exigences de financement externe absolues (ces dernières sont équivalentes au déficit de financement, tel que défini par l'étude de la Banque mondiale).

¹²⁴ Cette figure de financement externe incrémental est citée à la page 13 de l'étude. Toutefois, à d'autres endroits dans l'étude, cet estimé de USD 3,7 milliard par an est décrit comme le déficit de financement (externe) moyen (c'est-à-dire le niveau moyen absolu de financement externe qui serait requis par an).

faible revenu et montait à USD 11 milliards par an (aux prix de 2003)¹²⁵. C'est une augmentation de l'estimation précédente, car elle comprend les coûts pour certains des volets additionnels des objectifs de l'EPT (alphabétisation, ECCE), ainsi qu'un ajustement pour une insuffisance de l'aide extérieure entre 2000 et 2004.

E. Déficits de financement en éducation de base et primaire dans les pays approuvés par l'IFT (estimations du Secrétariat de l'IFT)

K22 Cette section fournit une analyse des déficits de financement, tels que recueillis par le Secrétariat de l'IFT (SIFT), et de la relation entre ces déficits de financement et la proportion d'enfants non scolarisés et le Revenu national brut (RNB) par habitant des pays concernés. Elle compare également ces déficits de financement avec les estimations de déficits de financement tirées de l'étude des coûts par Bruns et al.

K23 Le SIFT a produit un document pour sa réunion de Paris en septembre 2008¹²⁶, qui énonce le cadre de financement de l'éducation de base et primaire de 2008 à 2010 pour chaque pays que l'IFT a approuvé avec les données disponibles¹²⁷. Le déficit de financement dans l'analyse qui suit est défini comme la différence entre le coût estimé d'un programme d'éducation de base/primaire d'un pays et les ressources nationales estimées au cours des trois ans (c'est-à-dire qu'il correspond au total estimé des besoins en financement extérieur pour la période).

K24 Le déficit de financement par enfant d'âge scolaire primaire (additionné au cours des trois années, 2008 à 2010) varie de 35 USD par enfant au Ghana, à USD 379 par enfant en Mongolie. Afin d'étudier quelques-unes des caractéristiques des pays qui ont des déficits de financement relativement faibles et élevés par enfant, les 34 pays ont été divisés en trois groupes à peu près semblables, selon leur position relative sur l'échelle des déficits de financement par enfant. Certaines des différences entre les groupes sont frappantes, comme le montre le tableau K1. Les pays dans le groupe à plus faible déficit de financement avaient un déficit de USD 61 par enfant en moyenne, comparé à USD 218 par enfant pour le groupe de déficit de financement le plus élevé. Les pays de ce dernier groupe ont également un revenu moyen beaucoup plus élevé (RNB) par habitant que les pays des groupes à faible et moyen déficits de financement. Il ne semble pas y avoir une tendance entre la proportion d'enfants non scolarisés et le groupe de déficit de financement.

¹²⁵ Tous les estimés mentionnés antérieurement dans cette section sont en prix constants USD de 2000.

¹²⁶ Un tableau de cinq pages intitulé : *Cadres financiers et déficits de financement dans les pays FTI*.

¹²⁷ Du groupe de pays approuvés, les données pour la Géorgie et Haïti n'étaient pas disponibles. Les données pour la Zambie, basées sur ses documents d'application au FC, en décembre 2008, ont été ajoutées, portant le total à 34 pays.

Tableau K1 - Déficit de financement moyen, RNB, proportion des enfants non scolarisés par groupe de déficit de financement

Groupe de déficit de financement ¹	Déficit de financement moyen par enfant 2008-10 (USD)	RNB moyen <i>per capita</i> (USD)	Proportion moyenne des enfants d'âge primaire non scolarisés(%) ²
Faible	61	616	26
Moyen	121	703	20
Élevé	218	1019	26
Tous	136	786	24

Sources : (i) Données de déficit de financement : SIFT (sept., 2008); (ii) PIB per capita: Banque mondiale (juillet 2008); (iii) Enfants non scolarisés : GMR 2009. Notes : (1) Les 34 pays approuvés avec des données de déficit de financement pour 2008-2010 ont été divisés entre trios groupes d'environ la même taille (faible = 11 pays, moyen = 11 pays, élevé = 12 pays) basé sur leur position relative dans l'échelle de déficit de financement par enfant. (2) Données manquantes pour 4 pays, le nombre de pays dans chaque groupe de déficit de financement est 8 (faible), 10 (moyen) et 12 (élevé).

K25 Est-ce que la tendance apparente de déficits de financement plus élevés dans les pays à revenu par habitant plus élevé, est ce qui serait anticipé si les pays visaient à appliquer une prestation de services et des normes nationales de mobilisation de ressources similaires dans le calcul de leur déficit de financement? C'est une question difficile à répondre théoriquement. D'une part, le coût des programmes d'éducation de base/primaire par étudiant devrait normalement augmenter avec le revenu par habitant, si les salaires des enseignants sont liés positivement au revenu par habitant. D'autre part, il y a des pressions à la hausse sur les déficits de financement par enfant dans de nombreux pays relativement pauvres, qui ont les plus faibles assiettes fiscales et un financement national plus limité pour l'éducation. En outre, bon nombre des pays les plus pauvres ont une forte proportion d'enfants non scolarisés et ont donc besoin de financer les coûts en capital de l'expansion du système. Il existe de nombreux autres facteurs qui influent également sur l'ampleur prévue des déficits de financement par enfant selon les pays, y compris les facteurs démographiques. En d'autres termes, il n'est pas possible de dire en théorie, si l'association entre un revenu moyen par habitant plus élevé et le groupe déficit de financement plus élevé est « justifiée » par des coûts plus élevés de programmes. Toutefois, les résultats d'études qui ont calculé les déficits de financement au niveau national basés sur un ensemble standard de paramètres peuvent fournir une comparaison utile.

K26 L'étude des coûts par Bruns et al (Bruns et al 2003) a estimé des déficits de financement extérieur annuels moyens entre 2001 et 2015 sur une base par pays, fondée sur un ensemble commun d'objectifs de prestation de services et de mobilisation des ressources à atteindre d'ici 2015. Ces estimations de déficit de financement sont disponibles pour 25 des 34 pays approuvés et discutés ci-dessus. Lorsque les deux estimations, de Bruns et du SIFT, sont utilisées pour placer les 25 pays dans des groupes de déficit de financement faible, moyen et élevé, les caractéristiques des trois groupes dans chaque cas sont très différentes. Avec les estimations de Bruns, c'est le groupe ayant le plus bas déficit de financement qui a le plus haut revenu par habitant, et il semble donc que les pays ayant moins d'enfants non scolarisés ont des déficits de financement plus faibles. En revanche, les estimations du SIFT pour le sous-ensemble de 25 pays suivent grosso modo les tendances affichées pour les 34 pays dans le tableau K1. Même si c'est loin d'être une preuve concluante, elle fait cependant ressortir un degré arbitraire et un manque de normalisation des estimés de déficit de financement obtenus par le SIFT de la part des pays approuvés. Cette notion est supportée par des preuves qualitatives provenant d'entrevues où plusieurs

répondants ont discuté de la difficulté d'estimer les déficits de financement lorsque le montant probable de ressources externes disponibles n'est pas connu. Si des critères purement objectifs étaient utilisés pour calculer les déficits de financement, l'attente de la taille des ressources extérieures ne serait pas pertinente.

K27 Les déficits de financement qui sont présentés par pays dans le cadre de leur application pour les FC de l'IFT sont ajustés pour éliminer le financement extérieur attendu provenant de sources bilatérales et multilatérales autres que le FC. Afin d'analyser ces déficits de financement ajustés, encore une fois les 34 pays ont été divisés en trois groupes selon la taille de leur déficit ajusté de financement par enfant. Le tableau K2 révèle que le déficit ajusté moyen de financement par enfant pour tous les pays est un peu plus de la moitié du chiffre non ajusté comparable. En outre, la disparité dans la taille moyenne du déficit ajusté de financement par enfant entre les groupes est plus grande qu'auparavant. La tendance observée ci-dessus, selon laquelle les déficits de financement par enfant les plus élevés ont été trouvés en moyenne dans les pays les plus riches, ne tient plus avec les chiffres ajustés. Cela peut être en partie lié au fait qu'un groupe de 12 pays avec la plus grande aide extérieure attendue par enfant sur la période 2008-2010 sont plus riches en moyenne que les autres. À la partie droite du tableau K2, il semble que les pays ayant un déficit ajusté de financement par enfant relativement élevé ont une plus grande proportion d'enfants non scolarisés, en moyenne.

Tableau K2 - Déficit de financement moyen ajusté, RNB et proportion d'enfants non scolarisés par groupe de déficit de financement ajusté

Groupe de déficit de financement ajusté¹	Déficit de financement moyen ajusté par enfant 2008-10 (USD)	RNB moyen <i>per capita</i> (USD)	Proportion moyenne des enfants d'âge primaire non scolarisés(%)²
Faible	21	695	19
Moyen	63	869	24
Élevé	138	795	28
Tous	76	786	24

Sources : (i) Données de déficit de financement ajusté : SIFT (sept., 2008); (ii) PIB per capita: Banque mondiale (juillet 2008); (iii) Enfants non scolarisés : GMR 2009. Notes : (1) Le déficit de financement ajusté est calculé comme le déficit de financement moins le financement externe prévu de la part de donateurs bilatéraux et autres (non FC de l'IFT) sources multilatérales. Les 34 pays approuvés avec des données de déficit de financement ajusté pour 2008-2010 ont été divisés entre trois groupes d'environ la même taille (faible = 11 pays, moyen = 11 pays, élevé = 12 pays) basé sur leur position relative dans l'échelle de déficit de financement ajusté par enfant. (2) Données manquantes pour 4 pays, le nombre de pays dans chaque groupe de déficit de financement est 8 (faible), 11 (moyen) et 11 (élevé).

K28 En bref, cette analyse suggère que les déficits de financement présentés au Secrétariat de l'IFT sont plutôt arbitraires, donc non normalisés entre les pays et peu susceptibles de constituer une base fiable pour l'allocation des fonds du FC. Ceci est confirmé par l'expérience tirée des études de pays, comme souligné ci-dessous.

F. Déficients de financement en éducation de base/primaire dans les pays approuvés par l'IFT : données tirées des études de pays

K29 *Aucune approche globale cohérente pour calculer les déficits de financement n'est évidente d'après les études de pays* : alors que les déficits de financement à la base des PSE dans les études de pays couvrent la quasi-totalité du secteur, les déficits de financement présentés au Comité du FC varient dans la couverture : ils sont soit basés sur l'ensemble du secteur, ou l'éducation de base, ou l'enseignement primaire, ou sur une partie du secteur de l'enseignement primaire (Nicaragua¹²⁸) ou, dans un cas (Moldavie), sur le développement de la petite enfance (DPE). Il y a également des variations considérables dans les objectifs de flux d'étudiants qui sous-tendent l'établissement des coûts des programmes. Dans certains pays, les coûts de l'éducation de base et de l'enseignement primaire sont basés sur la réalisation des objectifs de l'EPT et l'AUP d'ici 2015 ou avant (le Ghana, le Yémen, le Nicaragua, le Rwanda, le Burkina Faso dans sa demande présentée en 2002 et la Moldavie). Dans d'autres, les objectifs n'atteignent pas les cibles de l'EPT et de l'AUP d'ici 2015 (le Kenya, le Burkina Faso dans sa demande pour 2008, le Mali et le Malawi). Le degré d'inclusion des engagements existants en termes d'aide extérieure varie également, de la non-inclusion (Ghana 2004) à l'inclusion d'engagements fermes existants (Rwanda, Moldavie, Mali, Zambie, Nicaragua, Mozambique) et aux estimations des engagements futurs basés sur les engagements du passé (Burkina Faso dans sa demande de 2008, Yémen, Malawi, Kenya). Au Kenya et au Burkina Faso, l'estimation du déficit de financement a également été liée à des niveaux souhaitables de financement extérieur comportant des considérations sur les niveaux de dépendance envers l'aide et, au Mozambique, elle était fondée sur un niveau réaliste de financement interne et externe, alors qu'au Rwanda (demande de 2009) elle a été calculée afin de s'adapter à la disponibilité des fonds pour le pays dans le FC (estimée de façon générale par le groupe de donateurs locaux).

K30 *L'absence d'une approche commune claire et cohérente pour calculer les déficits de financement a provoqué d'importants malentendus et une confusion*. Certains pays approuvés, au tout début, ont reçu beaucoup moins que leur demande (Nicaragua) parce que les mécanismes de financement n'avaient pas encore été établis¹²⁹. Au Burkina Faso, au Mali et au Rwanda, le déficit de financement préalablement calculé a été recalculé à des fins du FC de l'IFT, avec l'objectif d'être conforme à l'exigence de l'IFT (comme il a été entendu) que le déficit de financement devrait être basé sur la réalisation de l'AUP, en 2015, (même si jugée irréaliste par le Ministère de l'éducation et les bailleurs de fonds locaux) et à respecter si les repères IF (Burkina Faso 2002, Mali et Rwanda 2006). Dans certains cas, le pays lui-même n'a pas demandé le montant total du déficit de financement calculé, soit parce qu'il était estimé que ce montant serait trop élevé pour le FC, soit pour stimuler davantage la mobilisation de ressources locales (Zambie, Rwanda 2009), ou soit parce que le pays n'avaient pas la capacité d'absorption pour utiliser la totalité du montant (Cambodge). Bien que, dans ce dernier cas, les voix dissidentes ont fait valoir que le choix des modalités d'aide a été un obstacle potentiel sur la capacité d'absorption). Dans d'autres cas, le Comité de pilotage du FC a alloué un montant moindre que la demande pour les mêmes raisons (Mali, Burkina Faso, Kenya, Nicaragua, Éthiopie et Rwanda 2006 (voir le tableau K3)). Lorsque cela s'est produit, les raisons n'étaient souvent pas expliquées, pas clairement

¹²⁸ C'était le cas pour la proposition de pays de l'IFT qui a été présentée pour l'approbation. Subséquemment, une autre étude sur le déficit de financement était réalisée, qui calculait le déficit financier pour tout le secteur pour 2004-2015.

¹²⁹ Avant la création du FC, il était espéré que les donateurs dans le pays collaboreraient pour combler le déficit de financement démontré.

communiquées et incomprises dans le pays (Mali, Burkina Faso, Nicaragua, Moldavie), ou généraient un grand désaccord (Éthiopie).

K31 Le tableau K4 ci-dessous présente plus en détails un aperçu de l'absence de cohérence dans le calcul des déficits de financement dans la présente évaluation sur les études de pays.

Tableau K3 – Exemples d'études par pays de la justification de la décision d'allocation des FC

Logique	Exemples tirés des études de pays
Effet catalytique	En décembre 2006, les membres du Comité ont noté le déclin apparent dans le financement interne et externe pour le Rwanda en 2008. Ils ont donc décidé d'approuver une allocation du FC d'USD 44 millions pour cette année là, au lieu du montant demandé d'USD 61 millions, afin d'encourager les bailleurs de fonds locaux à augmenter leur financement.
Capacité d'absorption	Au Kenya, le Fonds catalytique a refusé d'allouer une subvention d'un an d'USD 85,4 millions en 2007, invoquant des problèmes concernant la capacité de mise en œuvre du pays, et donc a approuvé une subvention d'USD 48,4 millions.
Coûts réalistes	<p>En mai 2007, le Mali s'est vu allouer USD 8,7 millions au lieu des USD 23,5 millions demandés et basés sur une recommandation du Secrétariat de l'IFT au Comité stratégique élargi du Fonds catalytique avec la justification que « cela réduirait les risques potentiels de contre-implication pour les partenaires locaux en éducation au Mali, ou ailleurs, pour mener une bonne analyse et une négociation et pour produire un plan raisonnablement chiffré. »</p> <p>L'Éthiopie a présenté une demande d'USD 168 millions (la moitié du déficit de financement estimé, car il en a été jugé plus « raisonnable » par le groupe de donateurs locaux). Le pays a obtenu une allocation d'USD 70 millions en décembre 2007. Le partenariat de l'IFT a expliqué que c'était en tenant compte d'un effet catalyseur escompté de l'approbation sur les engagements des donateurs locaux (la « formule revue à la baisse », d'abord utilisée lors de la réunion de Dakar). Cela n'a pas été accepté par les responsables éthiopiens (qui croient que « la formule a été appliquée seulement pour l'Éthiopie »). Ils ont fait valoir que le déficit (la moitié) qu'ils ont montré tenait déjà en compte les engagements des donateurs locaux. À la suite de cet échange de points de vue, le procès-verbal de la réunion du FC explique que l'Éthiopie peut demander une deuxième subvention d'USD 98 millions en tout temps dans les trois prochaines années, à condition qu'elle puisse démontrer les progrès réalisés dans l'application de la première subvention et clarifier un certain nombre de questions à propos de : (i) la modalité utilisée pour le financement du FC, (ii) la capacité d'absorption et (iii) d'une « évaluation plus cohérente des coûts du programme en conformité avec les résultats prévus et les cibles ».</p>
Formule revue à la baisse	Au Burkina Faso, USD 102 millions a été accordé au lieu d'USD 125 millions, en décembre 2008. Le procès-verbal de la réunion mentionne que le montant approuvé a été déterminé par une « formule revue à la baisse », sans autre explication. D'autres explications pour ce montant révisé, fournies par les personnes interrogées lors de la mission, sont des changements dans les engagements des autres donateurs et les variations des taux de change.

Tableau K4 - Calculs des déficits de financement dans les études de pays*

	<u>KENYA</u>	<u>GHANA</u>	<u>YÉMEN</u>	<u>MOZAMBIQUE</u>	<u>CAMBODGE</u>	<u>BURKINA FASO</u>	<u>NICARAGUA</u>	<u>ÉTHIOPIE</u>	<u>ZAMBIE</u>	<u>MALI</u>	<u>RWANDA</u>	<u>MOLDAVIE</u>
<i>Approuvé en</i>	2005	2004	2003	2003	2006	2002	2003	2004	2008	2006	2006	2005
<i>Période de couverture</i>	Jusqu'à 2009/10	Jusqu'à 2015	Jusqu'à 2015	2008-2010	2006-2010	2008-2010	2003-2014	2007-2013	2008-2010	2006-2008	Jusqu'à 2015	
<i>Basé sur quels objectifs/cibles</i>	Basé sur des niveaux réalistes de mobilisation de l'aide	Basé sur l'EPT	Basé sur l'EPT	Basé sur l'EPT	Basé sur l'EPT	AUP en 2020	Basé sur l'EPT	Cibles GEQIP	Cibles NIF, incluant EPT	Repères IF (AUP en 2015)	Repères IF (AUP en 2015)/ objectifs accélérés (<i>fast tracked</i>)	Basé sur l'EPT
<i>Aide externe incluse</i>	Estimés	Non	Estimés	Engagements fermes	Projections	Projections	Engagements fermes	Estimés	Engagements fermes	Engagements fermes	Engagements fermes	Engagements fermes
<i>Couverture du secteur (présentée au FC)</i>	Secteur de l'éducation	Secteur de l'éducation		Secteur de l'éducation	Secteur de l'éducation	Éducation de base	Secteur de l'éducation	Secteur de l'éducation	Éducation de base	Enseignement primaire	Secteur de l'éducation / Éducation de base	ECD
<i>Montant demandé (USD)</i>	24.2+85.4+48.4	n/a	32+32+32	79	422m calculés, mais 57.4 demandés	144 au début, mais a baissé à 125.	106	336 calculés, mais 168 demandés.	81 au début, mais a baissé à 60	23.5	87+35	13.3
<i>Montant alloué (USD)</i>	24.2+48.4+48.4	8+11+14.2+7.1	10+10+20	79	57.4	102	7+7+10	70 (+98)	60	8.7	70+35	4.4

* Couvre les études de cas pour les pays approuvés par l'IFT et qui ont reçu une allocation du FC.

G. Déficit de financement comme un critère du FC

K32 L'approche sous-jacente à l'allocation du FC est de baser les allocations sur le déficit de financement approuvé au niveau national. (Mais il faut noter que les calculs de déficit de financement pour le FC de l'IFT sont faits avec, au mieux, seulement une prise en compte partielle du financement des donateurs et que les allocations du FC ne sont pas conditionnelles aux engagements des donateurs de l'IFT à fournir un financement complémentaire pour un PSE approuvé.)

K33 Néanmoins, le Comité du FC (CFC) a dû prendre des décisions pour équilibrer les fonds disponibles selon le mérite des demandes des pays et a tenté de laisser de la place pour catalyser le financement bilatéral supplémentaire qui pourrait être encouragé par l'allocation du FC. Ces deux facteurs ont influencé la façon dont les décisions d'affectation ont été prises au fil du temps par le CFC et les diverses formules utilisées pour justifier ces décisions. Aucune de ces formules n'a résisté à l'épreuve du temps. Le but de cette section est de présenter l'évolution dans le temps des différentes approches utilisées par le CFC pour répartir les fonds.

Tableau K5 - Utilisation de formules d'allocation par le CFC

Hiérarchisation	<p>Une formule de hiérarchisation a été conçue et utilisée en 2005 pour faire face au fait que les demandes étaient plus importantes que les fonds disponibles¹³⁰. Au cours de l'année 2005, le SIFT a produit différentes formules de hiérarchisation, passant d'une version simple qui ne comptait que deux variables (déficits de financement et population), à une formule plus compliquée utilisant 10 variables. En décembre 2005, le CFC s'est mis d'accord sur une version simple de la formule et l'a utilisée pour prendre des décisions d'allocation à cette occasion. Il semble que cette formule n'ait jamais été utilisée de nouveau comme base pour l'attribution du FC.</p> <p>Cette préoccupation a été soulignée à nouveau en 2008 en raison de l'insuffisance du FC projeté par rapport aux applications prévues.</p>
Catalyse du financement des donateurs : formule de revue à la baisse	<p>Afin de s'assurer que le FC reste une ressource supplémentaire et qu'il n'évince pas le financement d'autres donateurs au niveau national, une approche d'allocation à la baisse a été formalisée lors de la réunion de CFC en mai 2007. La formule à la baisse suppose que les fonds de bailleurs de fonds locaux augmentent de 25% la deuxième année et de 50% la troisième année, par rapport au niveau de la première année, avec la répartition du FC ajustée en conséquence pour répondre au déficit de financement résiduel (ayant ainsi comme effet la décision de ne pas combler complètement le déficit de financement).</p> <p>Le formule de revue à la baisse a été utilisée depuis mai 2007, bien que non appliquée à tous les pays (décembre 2007 et 2008). Le CFC a toutefois exprimé une certaine inquiétude (décembre 2007) que l'application stricte de la formule de revue à la baisse pourrait créer des effets pervers. On a fait valoir qu'elle pourrait dissuader des pays à accepter l'aide bilatérale et multilatérale, en particulier s'ils ne s'attendaient pas à ce qu'une hausse se produise. En outre, il existe une incitation claire pour les pays à surestimer leur déficit de financement et à sous-estimer leur financement extérieur prévu dans la première année. L'un des pays candidats s'est également plaint que l'approche de revue à la baisse est incohérente, car, dans le cadre du processus d'approbation, des accords ont déjà été pris avec les bailleurs de fonds locaux sur les niveaux d'aide qui seront fournis au cours des trois prochaines années.</p>
Besoins et performance	<p>Le CFC a demandé au SIFT de chercher de nouvelles façons d'améliorer le cadre de l'allocation de ressources du FC pour prendre en compte explicitement la performance et le besoin du pays en mai 2007. En septembre 2007¹³¹, le SIFT a présenté une formule de hiérarchisation pour le FC qui combinait un indice de besoins et de performance : chaque indice est calculé sur la base de variables standardisées à travers les pays (cette approche est plus généralement connue comme un « cadre de cohérence quantitative »¹³²). Ce Cadre de besoins</p>

¹³⁰ FTI 2005l, FTI 2005m, FTI 2005c.

¹³¹ FTI 2007m.

¹³² Les variables de l'Indice des besoins en éducation (IBE) sont : le taux d'achèvement du primaire, le nombre d'enfants scolarisés, le revenu *per capita* et le volume de financement externe actuel pour l'éducation. Les variables de l'Indice de performance en éducation sont : un indicateur de politiques et institutionnel (basé sur des variables sélectionnées de l'Indice de performance des pays de la Banque mondiale (IPP) et indicateur du

	et performance avait pour but de fournir au CFC un « point de référence indicatif » pour l'aider dans ses décisions d'allocation, mais non pour, en soi, déterminer les allocations. Il a été utilisé de cette manière afin de présenter les options d'allocation pour la considération du CFC à la réunion de décembre 2007, mais la formule de revue à la baisse a joué un rôle plus important dans les décisions d'allocation.
--	---

K34 Le CFC a constitué une équipe de travail sur les priorités (ETP) pour poursuivre le travail sur la façon dont le FC prend ses décisions d'allocation. L'ETP a présenté une proposition au CFC lors de sa réunion en avril 2009. Le tableau K6 ci-dessous présente les principales caractéristiques du modèle proposé et les compare à l'approche actuelle. L'ETP a fermement rejeté l'idée de passer à des décisions d'allocation du FC basées uniquement sur un cadre de cohérence quantitative (tel que le CBP)¹³³.

K35 L'ETP fournit ses commentaires sur la définition de déficits de financement, en faisant valoir que le manque d'objectivité et/ou la négociation du déficit de financement est une préoccupation majeure : « *les déficits de financement devraient être définis dans chaque proposition du Gouvernement et du Groupe local en éducation (GLE), basés sur des lignes directrices révisées et clarifiées sur la façon dont cela devrait être fait. Le déficit de financement présenté devrait prendre en compte la situation micro et macroéconomique ainsi que la capacité de mise en œuvre et la distance par rapport à l'enseignement primaire universel ou aux objectifs de l'EPT. De l'information et des indications claires devraient être fournies aux pays pour les informer que présenter un déficit de financement irréaliste prolonge le processus d'application en la renvoyant pour une révision* » (IFT TT 2009)¹³⁴. Afin de remédier au manque d'objectivité des déficits de financement, l'ETP propose de (i) demander au Secrétariat de vérifier si les déficits de financement sont « réalistes » sur la base du CBP et les niveaux précédents de capacité d'absorption¹³⁵, et (ii) demander à l'Examen externe de la qualité de fournir une évaluation de la capacité et des besoins¹³⁶.

K36 L'ETP soulève également la possibilité de divulguer à l'avance les allocations indicatives aux candidats afin de « renforcer la prévisibilité et donner aux pays une chance d'adopter une planification basée sur les ressources ». L'idée d'un cycle d'allocation de 18 mois devrait contribuer à réduire l'incohérence des allocations, du moins pour les pays dans un cycle particulier. Bien entendu, la capacité du FC de rendre utiles des allocations indicatives repose sur des prévisions raisonnablement précises des propres recettes du FC sur une période beaucoup plus longue que ce qui n'ait été possible jusqu'à présent.

K37 Le rejet explicite de l'approche à la baisse dans la proposition de l'ETP est intéressante en ce que l'on reconnaît que le modèle proposé pourrait bien se traduire par

progrès du taux d'achèvement du primaire. *Source : Proposition préliminaire du Cadre de besoins et de performance du Fonds catalytique de l'EPT-FTI.*

¹³³ Des donateurs bilatéraux et multilatéraux utilisent des cadres de cohérence quantitative dans leurs processus d'allocation. Certains, comme IDA et EDF, prennent des décisions d'allocation principalement sur cette base, même s'il y a des sommes substantielles réservées pour les cas ou objectifs que les cadres ne couvrent pas.

¹³⁴ *Équipe de travail de l'IFT sur la hiérarchisation : rapport au Comité du Fonds catalytique et au Comité directeur*, avril 2009, p.7.

¹³⁵ Il est à noter qu'une proposition du SFTI pour utiliser un critère sur la « qualité du déficit » a été rejetée en 2005, la majorité des donateurs faisant valoir que ce serait douter de l'évaluation du GLD. (FTI, 2005c)

¹³⁶ Depuis 2009, le Comité directeur du FC a cherché à renforcer la qualité de l'évaluation des demandes des pays à travers la création d'un mécanisme d'examen de qualité externe, qui a d'abord été appliqué sur la demande du Rwanda en avril 2009. Il s'agit d'un examen théorique qui vise à évaluer le lien entre les besoins et les demandes, la logique pour les ressources du FC plutôt que davantage de fonds bilatéraux, la robustesse de l'équation du déficit de financement, la contribution de la subvention du FC à l'efficacité de l'aide et la solidité de la connexion entre les demandes du FC et les plans sectoriels en éducation.

des allocations qui comblent les déficits de financement des pays¹³⁷, et donc potentiellement qui mobilisent d'autres sources extérieures. L'ETP a également souligné que, dans certaines situations, le déplacement d'un ensemble disparate de programmes bilatéraux par le FC (fourni par une modalité alignée et harmonisée) peut être souhaitable.

K38 Le CFC n'est pas parvenu à un accord sur la proposition de l'ETP et le travail a été appelé à se poursuivre.

Tableau K6 - Caractéristiques du modèle proposé actuellement pour la hiérarchisation du FC

Aspect	Approche à partir de septembre 2009	Modèle proposé (sur la base des propositions de l'ETP)	Logique du modèle proposé
Pays admissibles pour le FC	Tous les pays IDA dans la catégorie I et II, ainsi que les petites économies insulaires, la priorité étant donnée à la catégorie I. <i>Il n'est pas clair comment la priorité déclarée est mise en opération.</i>	Pays IDA de la catégorie I et les pays IDA dans la catégorie II, qui ont les plus grands besoins éducatifs (définis comme un faible rang EDI). <i>En pratique, cela signifierait que les pays de la catégorie II avec un rang EDI moyen ou élevé ne seraient pas admissibles.</i>	Limiter l'admissibilité à la catégorie I des pays IDA est trop restrictif et ne tient pas compte de la possibilité qu'il y aurait peut-être certains pays de la catégorie II avec des besoins en éducation supérieurs aux pays de la catégorie I.
Taille du « pot » du FC à être alloué	La taille du « pot » du FC est estimée pour chaque réunion du CFC. <i>Il en résulte une approche « premier arrivé, premier servi ».</i>	Prévision de 18 mois sur la taille du « pot » du FC.	En utilisant une prévision à plus long terme de la taille du « pot » du FC se traduira par des estimations plus précises des fonds disponibles du FC et améliorera la cohérence (équité) entre les pays et la prévisibilité des allocations.
Taille des allocations aux pays	Déficits de financement, ajustements <i>ad hoc</i> par le CFC sur la base de la soumission de données dans les documents, l'utilisation choisie de la formule à la baisse (CBP fournit des allocations indicatives pour information).	Formule de hiérarchisation basée sur la taille des déficits de financement, une variable « besoins » et un ajustement pour la performance, la formule à la baisse est abandonnée.	Continuer à s'appuyer fermement sur les plans sectoriels des pays, mais aussi veiller à ce que la plupart des pays dans le besoin soient atteints et à créer des incitations pour améliorer les résultats.
Allocations indicatives	Le CBP utilisé pour calculer les allocations indicatives pour les pays candidats au FC à chaque réunion du CFC, <i>utilisées par le CFC pour information seulement.</i>	Le CBP utilisé pour calculer les allocations indicatives pour tous les pays qui devraient appliquer au FC dans la période de 18 mois.	Pour renforcer la cohérence entre pays dans les allocations. Les allocations indicatives pour les pays qui devraient appliqués plus tard dans la période de 18 mois (2 ^e et 3 ^e cycles) seront prises en compte pour déterminer la répartition réelle pour les candidats du 1 ^{er} tour.

Sources : (i) Information sur les modèles proposés : Équipe de travail de l'IFT sur la hiérarchisation, IFT TT 2009; (ii) Information sur l'approche existante : procès-verbaux des réunions du CFC et des entretiens avec le SIFT.

¹³⁷ Ou même qui vont au-delà du déficit de financement demandé si le pays est considéré un « bon élève ».