

ÉQUIPE DE PROJET DE LA FTI SUR LA DÉFINITION DES
PRIORITÉS :

RAPPORT FINAL JUIN 2009

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le présent rapport arrive à un moment important pour la FTI. Les réformes de la gouvernance sont sur le point d'être mises en œuvre et un processus de reconstitution des fonds a été engagé. Les membres qui ont collaboré à la préparation de ce rapport estiment que le rapport nous permettra de répartir les fonds de manière plus rationnelle, plus juste et plus transparente et qu'il est donc une contribution opportune aux réformes qui sont en cours au niveau de la FTI.

Notre suggestion est que ce modèle soit approuvé tel qu'il est présenté dans ce rapport. Le présent rapport doit être suffisamment précis pour donner au Secrétariat et au Comité d'attribution du Fonds Catalytique les orientations nécessaires. Toutefois, pendant nos délibérations, nous avons rencontré d'autres problèmes à propos desquels nous pensons que le Comité de pilotage pourrait souhaiter prendre des décisions complémentaires.

1. Le modèle est susceptible **d'aboutir à des fonds excédentaires** à chaque cycle (sauf si tous les demandeurs « réalisent de très bons résultats ». Ces fonds doivent-ils constituer un « appoint » aux dotations accordées à la fin de chaque cycle ou sont-ils à reporter ? Un mélange des deux est peut-être possible, mais il est recommandé que le Secrétariat se penche sur les aspects techniques de la question avant qu'une décision ne soit prise.

2. Dans le modèle, il est indiqué que le NPF soit complété par un indicateur de l'alphabétisation. Le TTP n'a pas toutefois été en mesure d'effectuer des simulations en ce qui concerne ce nouvel indicateur et, par conséquent, nous

n'avons pas encore affecté de coefficient à l'alphabétisation. Il est recommandé que le Secrétariat, avec le concours de l'UNESCO, effectue les simulations appropriées qui pourraient guider le CP ou le CFC au moment de décider s'il faut ou non inclure l'alphabétisation dans le NPF et de quelle manière.

3. Pays à forte population. L'étape 1 du modèle traite indirectement de cet aspect, mais il peut y avoir des raisons d'engager une discussion plus approfondie au sein du CP. Une des suggestions émises lors de la réunion de Stockholm était de reconnaître que les pays à forte population admissibles pourraient ne pas recevoir de soutien en raison de leur taille, mais que les États fédéraux qui les composent pourraient être appuyés.

4. Dans le rapport, il est recommandé qu'un seuil minimum de 10 millions de dollars soit fixé pour tous les demandeurs. Certains membres ont estimé cependant que les petites économies insulaires devraient être exclues de l'application de ce seuil. Une décision sur ce point n'aura qu'un impact indirect sur le modèle.

5. Il est recommandé que le SC étudie la question de savoir qui présente la demande adressée à la FTI devant le Comité d'attribution du Fonds catalytique. Dans un souci d'appropriation, c'est normalement le gouvernement qui doit présenter la demande et non la structure de coordination.

Le TTP est d'avis que le modèle est efficace, notamment lorsqu'il est complété par les décisions prises au point 1-2 ci-dessus. *Cependant, le TTP estime également qu'il est important de surveiller de près la manière dont le fonctionnement du modèle et, si besoin est, de l'ajuster. Cela est particulièrement vrai pour l'étape 3 du modèle où l'EQR, les indicateurs de la capacité et de la qualité et le CFC entrent en ligne de compte.*

Enfin, à Copenhague, il a été également demandé au TTP de présenter un modèle qui faciliterait les prises de décision à la réunion qui se tiendra à Rome à l'automne. Notre suggestion est que le NPF et les indicateurs de performance tels que présentés dans ce rapport soient utilisés pour la répartition des fonds à la réunion du CFC prévue cet automne.

Au nom de l'Équipe de projet sur la définition des priorités¹

David Wiking, Président du TTP

INTRODUCTION

À Oslo (en décembre 2008), une équipe de projet, présidée par la Suède, a été créée pour élaborer une proposition relative à un mécanisme pouvant aider à

¹ Les membres de l'équipe de projet étaient le Canada, la Commission européenne, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Norvège, l'Espagne, la Suède, l'UNESCO, l'Unicef, la Banque mondiale et le Secrétariat de la FTI.

établir un ordre de priorité entre les pays bénéficiaires. L'équipe de projet a rendu compte au Comité de pilotage et au Comité d'attribution du Fonds catalytique (CFC) Copenhague (avril 2009). Le CFC a donné son aval à un ensemble de principes clés tels que conçus par l'équipe de projet (décision n° CF/2009/4-06):

- 1) Une nouvelle approche ou un nouveau modèle doit respecter un équilibre entre l'importance à accorder aux besoins en éducation et l'importance accordée à la capacité et à la possibilité d'obtenir des résultats concrets. Tandis que les besoins peuvent être comparés d'un pays à l'autre, les résultats devraient être adaptés au contexte ;
- 2) cette approche ou ce modèle doivent mettre fortement l'accent sur les besoins des pays et tenir compte du contexte ;
- 3) ils doivent contribuer à renforcer l'appropriation par le pays, l'harmonisation et l'alignement ainsi que l'efficacité de l'aide ;
- 4) le modèle doit être transparent et offrir des possibilités de renforcer la prévisibilité.

L'équipe de projet a tenu une dernière réunion les 10-11 Juin à Stockholm, au cours de laquelle elle a élaboré la présente proposition.

Combiner le processus de reconstitution des fonds récemment lancé et la nouvelle approche de définition d'un ordre de priorité proposée ici, renforce la cohérence, la prévisibilité et la répartition équitable des ressources afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles dans la réalisation des objectifs d'éducation pour Tous (EPT).

Lorsque les ressources sont difficiles à trouver, le besoin de les répartir de façon équitable et rationnelle est encore plus pressant. C'est pourquoi, l'objectif principal du nouveau modèle est de mieux répartir les ressources disponibles, tout en respectant les principes-clés ci-dessus énumérés.

Le modèle proposé offre un moyen d'investir les ressources du Fonds catalytique (FC) là où a) elles sont le plus nécessaires et b) utilisées au mieux (c'est-à-dire, là elles produisent le plus de résultats). En outre, le modèle proposé renforce la prévisibilité, mais aussi la transparence et récompense la performance. Dans le même temps, les allocations du FC continuent d'être fortement dirigées vers l'application des principes de la FTI que sont l'efficacité de l'aide (appropriation par les pays, harmonisation et alignement, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle).

La pratique ancienne qui consiste à appliquer une formule de répartition (par exemple, de diminution progressive) aux besoins de financement propres à chaque pays posait problème parce que ces besoins de financement étaient difficiles à comparer. En outre, afin de s'éloigner d'une approche du premier arrivé premier servi, un mécanisme d'affectation plurinationale devait être conçu. Pour remédier à ces problèmes, le nouveau modèle ne prend pas les besoins de financement comme point de départ. En revanche, il effectue une analyse des besoins en éducation et de la performance dans un pays donné en se basant sur une analyse plurinationale et les résultats réalisés au niveau du pays au sein d'un groupe défini de demandeurs.

Le Cadre d'évaluation des besoins et de la performance² (NPF) que le Secrétariat de la FTI a présenté lors des réunions de Tokyo en avril 2008, qui comprend un indicateur complémentaire relatif à l'alphabétisation, est jugé valable en tant qu'élément du processus de répartition des fonds. Il est proposé que le NPF soit utilisé comme la première étape du processus de répartition des fonds, qui se traduira par la transmission aux pays d'informations sur les ressources susceptibles d'être disponibles au niveau du FC (c'est-à-dire des montants indicatifs) dès le début de leur processus de planification. À une étape ultérieure, au moment de la décision quant au montant effectif des ressources allouées, ce cadre quantitatif est complété par une analyse qualitative par pays.

Dans un souci d'équité et de prévisibilité, il est proposé ici d'appliquer dans un premier temps le nouveau modèle par cycles de 18 mois. La période devra être alignée sur le processus de reconstitution des fonds et passer ainsi à des cycles de 3 ans lorsque le cycle de reconstitution des fonds passera aussi à 3 ans. Le nouveau modèle proposé abandonne également la formule de diminution progressive.

Le modèle est plus efficace dans une situation où la disponibilité des fonds peut être prédite. Certains des avantages du modèle peuvent alors se matérialiser s'il est appliqué à des cycles de financement ayant un horizon plus court (c'est-à-dire le cycle de répartition des fonds pendant les réunions de Rome prévues en novembre 2009).

Le TTP estime qu'il n'est nullement besoin d'apporter de changement majeur au schéma du processus de la FTI et aux directives définies au niveau des pays pour assurer qu'elles correspondent au modèle recommandé pour la définition des priorités. Toutefois, nous suggérons que le Secrétariat de la FTI étudie ce point plus avant, en faisant particulièrement attention au paragraphe 5 et à la section sur la demande de financement au FC dans le schéma de processus de la FTI ainsi que les directives au niveau des pays. Ultérieurement, dans le processus de reconstitution des fonds, il pourrait s'avérer nécessaire de réviser certains aspects du nouveau modèle.

² Voir Annexe 1

LE NOUVEAU MODÈLE

Ceci est le nouveau modèle proposé pour définir la façon dont le Comité d'attribution du Fonds catalytique doit établir les priorités au moment de décider quels pays devront recevoir des allocations et le montant des fonds alloués aux différents pays³.

QUELS SONT LES PAYS ADMISSIBLES À BÉNÉFICIER DES CONCOURS DU FC ?

L'Étape 1 consiste à prendre une décision concernant les pays admissibles à bénéficier des Fonds catalytiques :

Les petites économies insulaires ainsi que les pays de l'IDA qui sont ou ont été classés dans la catégorie 1 et 2 au cours des deux dernières années sont admissibles au financement de la FTI, à l'exception des pays à la fois admissibles aux ressources de la Banque et de l'IDA classés dans la Catégorie 2⁴.

L'établissement d'un ordre de priorité entre ces pays interviendra à l'étape 2 et à l'étape 3 du modèle. L'admissibilité formelle ne signifie pas que la demande d'un pays sera automatiquement approuvée et retenue en priorité pour un financement. Elle peut toujours être rejetée par le Secrétariat ou par le CFC pour des questions de forme.

Pour définir un groupe de demandeurs de référence, le CFC annonce les « cycles de financement », autrement dit, un délai dans lequel un montant de financement défini peut être prêt à être réparti.

QUELS SONT LES PAYS QUI BÉNÉFICIERONT D'UN APPUI ET LE MONTANT DES ENVELOPPES ATTRIBUÉES AUX DIFFÉRENTS PAYS

Les étapes 2 et 3 décident quelles sont les demandes qui sont approuvées ou différées, ainsi que le montant de l'enveloppe qui sera finalement allouée aux pays bénéficiant des concours du FC.

L'étape 2 détermine et communique les allocations indicatives aux pays qui ont annoncé qu'ils entendent solliciter des fonds auprès du FC.

Étape 2 – Le processus, étape par étape :

Le Groupe local sur l'éducation (comprenant les représentants du gouvernement, des bailleurs de fonds et de la société civile) discute de la nécessité, de la possibilité et de la capacité de solliciter des fonds auprès de la FTI.

³ Comme l'ETF n'est pas encore opérationnel, il est difficile de juger si le modèle peut être utilisé aussi pour l'ETF. Très probablement, certaines composantes du modèle peuvent être utilisées aussi pour l'ETF tandis que d'autres ont besoin d'être révisés.

⁴ Il est recommandé que le CP discute de la possibilité de fixer un seuil minimum pour les demandes de financement – 10 millions de dollars au minimum, à l'exception des petites économies insulaires – pour éviter les coûts de transaction liés à la réception d'un grand nombre de demandes portant sur de petits montants.



Une fois un accord trouvé au sein du Groupe local sur l'éducation, le gouvernement annonce son intention d'être inclus dans un cycle de financement par une lettre d'intention formelle adressée au Secrétariat et au Président de la FTI. L'annonce d'intention signifie aussi que le pays s'engage à respecter un calendrier régissant le processus de traitement de la demande. Le délai prévu pour la déclaration d'intention est limité. Après la fin de ce cycle, le groupe de demandeurs est défini et le montant total disponible connu.



Une fois le cycle terminé, le Secrétariat de la FTI calcule une fourchette d'allocation indicative⁵ correspondant aux scénarios de performance bas et élevé sur la base d'une analyse comparative sur plusieurs pays en s'appuyant sur le Cadre d'évaluation des besoins et de la performance⁶ et le montant total disponible. Le scénario élevé concernant le montant indicatif est de 100 % du NPF tandis que le scénario bas serait de 80 % (pour les nouveaux pays) ou de 70 % (pour les pays qui présentent une nouvelle demande) du NPF. Le montant effectivement accordé sera décidé à l'étape 3 ci-après.



Les fourchettes d'allocations indicatives sont communiquées aux Groupes locaux sur l'éducation dans les pays qui ont annoncé leur intention d'être inclus dans le cycle de financement. Ces fourchettes sont communiquées comme des enveloppes de financement possibles. Elles ne sont pas juridiquement contraignantes ni ne sont comprises comme des « approbations » implicites des demandes.

L'étape 3 détermine si la demande d'un pays est approuvée ou non ainsi que le montant des allocations attribuées à différents pays, en accordant une prime à la qualité, à la faisabilité et à l'engagement vis-à-vis de l'ESP.

Étape trois – le processus, étape par étape :

Le calendrier annoncé pour le processus d'élaboration de la demande est surveillé et publié sur internet par le Secrétariat de la FTI, à partir des informations provenant du Groupe local sur l'éducation et la structure de supervision au niveau des pays.



De l'échelon national, l'organisme de coordination, en collaboration avec la structure de supervision et le gouvernement, soumet la demande⁷, sur la base du

⁵ Se reporter à la note sur les allocations indicatives ci-après.

⁶ Les Besoins et l'Indice des besoins du cadre de performance doit si possible être complète par un indicateur relatif au taux d'alphabétisation pour signaler que les résultats d'apprentissage sont importants et pas seulement le PCR ainsi que pour répondre aux besoins de la population déscolarisée.

⁷ Il est recommandé que le SC étudie la question de savoir qui présente la demande adressée à la FTI devant le Comité d'attribution du Fonds catalytique. Dans un souci d'appropriation, c'est normalement le gouvernement qui présente la demande et non la structure de coordination.

Plan sectoriel de l'éducation, qui décrit la façon dont le pays prévoit de gérer les fonds dans le scénario bas ou dans le scénario élevé.

Les capacités, notamment les capacités de mise en œuvre et de gestion et le développement des capacités, doivent être abordées clairement dans le Plan sectoriel de l'éducation et/ou dans la demande. Les principaux indicateurs relatifs à la capacité, à la qualité, à la faisabilité et à l'engagement seront 1) la façon dont un pays a obtenu des résultats par rapport aux priorités ; 2) la possibilité et le désir de tirer les enseignements des expériences passées ; 3) l'exécution du budget, notamment le pourcentage du budget de l'État et/ou du PIB consacré à l'éducation ; et 4) les mesures et les capacités pour lever les obstacles à l'apprentissage et à la conception d'un système éducatif prenant en compte tous les apprenants. Ces aspects seront évalués comme des indicateurs de qualité et de capacité pour chaque pays à titre individuel⁸.

L'éventualité pour un pays d'être considéré ou non comme ayant une bonne ou une mauvaise performance - et de recevoir ainsi 100 %, 80 % (ou 70 % pour les pays qui soumettent une nouvelle demande) ou un montant intermédiaire de l'allocation indicative – dépend en grande partie de la façon dont il traite les quatre questions mentionnées ci-dessus. L'évaluation de la performance est une évaluation qualitative et ne sera pas effectuée sur plusieurs pays⁹.



Un examen externe de la qualité¹⁰ aide le Comité d'attribution du Fonds catalytique dans l'évaluation de la demande. L'examen externe de la qualité portera aussi sur l'évaluation de la performance et de la capacité qui contribuera à l'arrêt de la décision concernant le montant de l'allocation.



Le Comité d'attribution du Fonds catalytique décide d'approuver, de différer ou de rejeter une demande. Si une demande est approuvée, une décision est prise concernant le niveau de l'allocation. Le montant de l'allocation doit normalement se situer dans la fourchette comprise entre le scénario bas et le scénario élevé présenté plus tôt et couvrira une période de trois ans. La décision sera arrêtée selon l'appréciation du Comité d'attribution du Fonds catalytique. Le CFC, dans son évaluation finale, intègre une analyse des risques et des mesures d'atténuation des risques au niveau des pays.

NOTE SUR LES ALLOCATIONS INDICATIVES

Les raisons justifiant le recours à des fourchettes d'allocations indicatives (scenarios bas et élevé) sont que cela est nécessaire pour gérer des cycles de 18 mois ou de trois ans. Les raisons justifiant la *divulgateion* des fourchettes

⁸ Pour l'instant, il est indiqué qu'une importance égale est accordée à ces indicateurs.

⁹ Ceci permet théoriquement à tous les pays inclus dans un cycle donné de réaliser une performance élevée.

¹⁰ Si le Conseil juge que les fonctions de l'Examen externe de la qualité ne doivent pas être reconduites, cette tâche doit être exécutée par une structure alternative.

indicatives sont de deux ordres : 1) cela renforce la prévisibilité et donne aux pays la possibilité d'adopter une planification basée sur les ressources. La planification basée sur les ressources, en d'autres termes, la planification effectuée sur la base des ressources (probables) est plus efficace et rationnelle que le fait de planifier en espérant recevoir des ressources pour ensuite se voir contraint d'adapter la programmation aux ressources allouées ; et 2) cela renforce la transparence.

Il est donc proposé par le TTP de communiquer les fourchettes indicatives aux pays, mais il doit être indiqué que les montants ne sont pas juridiquement contraignants. Les montants indicatifs ne sont jamais perçus comme un droit. La qualité du plan sectoriel de l'éducation détermine toujours si le CFC approuve une allocation ou non.

Il est recommandé de travailler sur la base des hypothèses basses et élevées fournies à titre indicatif, plutôt que les montants indicatifs fixes afin d'offrir une marge de manœuvre pour fixer les primes à la bonne performance. Un montant indicatif poserait un sérieux problème : si un pays planifie effectivement sur la base du montant indicatif et est récompensé pour sa bonne performance, il obtiendra un montant plus élevé que celui pour lequel il a élaboré son plan. Ceci pourrait fausser le processus de planification. Il serait donc préférable de communiquer au pays une fourchette d'allocation indicative correspondant à un scénario de performance basse ou haute. Pour ceux qui formulent une demande pour la première fois, les scénarios bas et élevé se situent dans une fourchette comprise entre 80 % et 100 %. Un pays classé à faible performance reçoit ainsi 80 % du montant calculé sur la base du NPF et un pays ayant une bonne performance est récompensé et reçoit 100 %. Pour ceux qui en sont à leurs deuxième et troisième demandes, la performance prendra encore plus d'importance et ainsi l'allocation finale se situe entre 70 et 100 % du montant du NPF.

ANNEXE 1 : LE CADRE D'ÉVALUATION DES BESOINS ET DE LA PERFORMANCE

Le Cadre d'évaluation des besoins et de la performance (NPF) a été élaboré par le Secrétariat avant les réunions de Tokyo en avril 2008. Le document faisait suite aux discussions qui se sont tenues à Bonn (en mai 2007) où s'est dégagé un « large consensus sur le fait que l'approche du FC de la FTI vis-à-vis des allocations doit mettre aussi explicitement l'accent sur la performance – fournir des ressources additionnelles là où l'on attend un impact plus important – de façon cohérente entre les pays ». Une version préliminaire a été présentée et discutée en septembre 2007 et améliorée avant la réunion de Tokyo, où il n'a pas été débattu de manière approfondie.

Lors de la même réunion de Tokyo, une première proposition relative à un mécanisme de reconstitution des fonds a été présentée. Ce document renfermait une référence implicite à l'octroi des montants indicatifs aux pays dès la reconstitution des fonds. Encore une fois, la discussion sur cette question n'a pas été menée jusqu'à son terme.

Dans la proposition de NPF élaborée par le Secrétariat en avril 2008, il est indiqué ce qui suit : « la disponibilité d'un cadre cohérent couvrant un ensemble de variables quantifiables ne remplace pas le jugement au cas par cas des propositions, mais aide à peser un éventail de variables de façon cohérente sur un ensemble de pays ». C'est ainsi que l'Équipe de projet sur la définition des priorités a abordé le NPF.

Le NPF repose sur deux piliers essentiels. Le premier pilier concerne les besoins des pays : l'Indice des besoins de la FTI EPT (ou l'ENI) est une mesure composite des besoins qui intègre la distance qui sépare le pays de l'atteinte des objectifs d'EPT, son niveau de pauvreté, sa superficie et son niveau de financement extérieur. Le deuxième pilier est la performance du pays : l'Indice de performance de la FTI EPT (ou l'EPI) est une mesure composite des politiques des pays et les capacités institutionnelles relatives à l'exécution efficace des programmes d'éducation et des progrès récents du taux d'achèvement du cycle primaire.

L'ENI tient compte des données suivantes :

- la distance par rapport aux objectifs, mesurée par le taux d'achèvement du cycle primaire
- la superficie du pays, mesurée par le nombre d'enfants en âge d'aller à l'école
- la pauvreté du pays, mesurée par le revenu par habitant
- le volume de financement extérieur actuellement consacré à l'éducation

L'EPI est composée d'un certain nombre d'indicateurs :

- un indicateur du cadre de politique générale et institutionnel calculé comme la moyenne de ces indicateurs dans l'indice de la performance par pays (CPIA) de la Banque mondiale qui semble avoir un lien direct avec l'enseignement primaire.
- L'indicateur de progression du PCR mesure les progrès accomplis par le pays dans l'atteinte de l'objectif-cible des ODM (c'est-à-dire, les progrès par rapport à lui-même).

Voici une présentation simplifiée du cadre :

L'Étape 1 détermine la note obtenue par le pays = ENI x EPI

Étape 2 détermine la part du pays = note du pays/somme des notes du pays

Étape 3 détermine l'allocation indicative = part du pays x montant disponible.

Pour une explication complète du NPF (y compris ses coefficients), prière se reporter au rapport du Secrétariat d'avril 2008.