Évaluation intermédiaire indépendante du Partenariat mondial pour l'éducation

Volume I – Rapport d'évaluation final



30 septembre 2015

Universalia
245, avenue Victoria
Bureau 200, Westmount-Montréal,
Québec, Canada H3Z 2M6
www.universalia.com

Results for Development
1100 15th Street, NW
Suite 400
Washington, DC 20005
http://r4d.org/

Table des matières

Avant-propos : Supervision de l'évaluation v
Remerciements vii
Résumé analytique ix
1 Introduction 1
1.1 Contexte général 1
1.2 Objet et champ de l'évaluation 1
1.3 Méthodologie 2
1.4 Structure du rapport 5
2 Présentation générale du Partenariat mondial pour l'éducation 6
2.1 Vue d'ensemble 6
2.2 Le GPE aux niveaux national et mondial 7
2.3 Gouvernance et gestion du GPE 10
2.4 Financement du GPE 11
3 Contexte et pertinence du Partenariat mondial pour l'éducation 13
3.1 Introduction 13
3.2 Contexte mondial et pertinence du GPE 13
3.3 Contexte interne du GPE 16
4 Gouvernance mondiale, partenariat et gestion du GPE 20
4.1 Introduction 20
4.2 Un partenariat de portée mondiale 20
4.3 Gouvernance du GPE 25
4.3.1 Le Conseil du GPE 25
4.3.2 Relations avec la Banque mondiale 29
4.4 Gestion du GPE 32
4.4.1 Vue d'ensemble 32
4.4.2 Secrétariat du GPE 32
4.4.3 Suivi, établissement des rapports et évaluation des avancées du GPE 35
5 Efficacité globale du GPE 40
5.1 Présentation 40
5.2 Le GPE comme producteur de biens publics mondiaux et défenseur du droit à l'éducation 40
5.3 Financements du GPE 47
6 Le GPE au niveau des pays 63

© Universalia
Results for Development

Table des matières

6.1 Présentation 63
6.2 Contexte et pertinence 63
6.3 Efficacité du GPE 64
6.4 Partenariat au niveau des pays, gouvernance et gestion du GPE 74
6.4.1 Généralités 74
6.4.2 Efficacité de l'aide 74
6.4.3 Groupes locaux des partenaires de l'éducation (GLPE) 77
6.4.4 Entités de supervision/gestion 79
6.4.5 Agences de coordination 86
6.4.6 Rôle du Secrétariat du GPE au niveau des pays 88
7 Conclusions et recommandations 92
7.1 Conclusions 92
7.2 Recommandations 96

Figures et Tableaux

Figure 2.1 Corrélation entre les interventions du GPE aux niveaux national et mondial 7
Figure 2.2 Théorie simplifiée du changement du GPE (élaborée par l'équipe d'évaluation) 8
Tableau 3.1 Changements liés à la transition entre l'initiative FTI et le GPE, intervenus depuis 2010 16
Tableau 4.1 Évolution du Secrétariat et du portefeuille du GPE (2009-2014) 33
Figure 5.1 Contributions des bailleurs de fonds au GPE, avant et après 2010 48
Figure 5.2 Engagements et décaissements de financements pour la mise en œuvre de programmes 49
Figure 5.3 Aide en faveur de l'éducation de base, 2002-2013 50
Figure 5.4 Aide en faveur de l'éducation de base et décaissements du GPE parmi les PDP 51
Figure 5.5 Contributions au GPE et aide en faveur de l'éducation de base des bailleurs de fonds 52
Figure 5.6 Contributions au GPE et aide en faveur de l'éducation de base – Moyennes 53
Figure 5.7 Aide en faveur de l'éducation de base des pays membres et non-membres du GPE 54
Figure 5.8 Décaissements de l'IDA et du GPE en faveur de l'éducation de base aux pays membres du GPE avant 2006 (moyenne mobile sur trois ans) 56
Figure 5.10 Décaissements du GPE en faveur des EFTC et des autres pays membres 59
Figure 5.11 Décaissements du GPE en faveur des EFTC, 2004-2013 60
Figure 5.12 Aide en faveur de l'éducation de base dans les pays membres du GPE fragiles et touchés par un conflit, 2004-2013 61

Figures et Tableaux

Figure 5.13 Délai nécessaire aux EFTC et aux autres pays pour obtenir des décaissements du GPE 62
Figure 6.1 Décaissements du GPE en pourcentage de l'aide totale à l'éducation de base dans certains pays 67
Tableau 6.2 Comparaison des modèles de financement du GPE 2012-2014 et 2015-2018 72
Figure 6.3 Montants des financements supervisés par Entité de supervision, 2002-2009 et 2010-2014 81
Figure 6.4 Entités de supervision actuellement dans les EFTC et les autres catégories de pays 81
Tableau 7.1 Avantages et inconvénients à déléguer des pouvoirs décisionnels aux comités du Conseil d'administration 105

Encadrés

Encadré 1: Rôle et responsabilités du Conseil (conformément à la charte de 2013) 10
Encadré 2 : Partenariat 20
Encadré 3 : Quelques exemples d'appels à la modification du champ d'intervention du GPE 22
Encadré 4 : La notion d'être « plus qu'un simple fond » 22
Encadré 5 : En adhérant au Pacte du GPE (2013), 23
Encadré 6 : Veiller à plus de parité dans les contributions des donateurs 24
Encadré 7 : Gouvernance 25
Encadré 8 : Comparaison avec d'autres organisations 25
Encadré 9 : Comparaison avec d'autres organisations 26
Encadré 10 : Les comités du Conseil du GPE 28
Encadré 11 : Comparaison avec d'autres organisations 29
Encadré 12 : Comparaison avec les autres organisations 30
Encadré 13 : Aspects inchangés de la relation d'hébergement avec la Banque mondiale et avantages connexes 31
Encadré 14 : Gestion 32
Encadré 15 : Capacités manquantes au sein du Secrétariat selon l'Examen organisationnel de 2014 32
Encadré 16 : Unité du suivi et de l'évaluation 36
Encadré 17 : Comparaison avec d'autres organisations 37
Encadré 18 : Demandes des bailleurs de fonds en vue de l'adoption d'un cadre de résultat 39
Encadré 19 : Contributions mondiales envisagées 40
Encadré 20 : Les communautés de pratique du GPE 43
Encadré 21 : Ce qu'en disent les parties prenantes 44

© Universalia
Results for Development

Encadrés

Encadré 22 : Groupes de travail et espaces de dialogue mondiaux auxquels participe le Secrétariat du GPE 45
Encadré 23 : Comparaison avec d'autres organisations 46
Encadré 24 : Le nouveau modèle de financement du GPE adopté en 2014 57
Encadré 25 : Les EFTC membres du GPE 58
Encadré 26 : Accorder une plus grande place aux EFTC 59
Encadré 27 : Comparaison des décaissements du GPE et de l'IDA 60
Encadré 28 : Le Cadre directeur du GPE pour l'accélération de l'appui dans les situations d'urgence et de reconstruction 61
Encadré 29 : Types de financements reçus du GPE 63
Encadré 30 : Exemples nationaux 65
Encadré 31 : Appui extérieur ou soutien du GLPE ? 66
Encadré 32 : Conséquences du déficit de capacités des ministères de l'Éducation 68
Encadré 33 : Soutien du GPE pour les revues sectorielles conjointes (JSR) 69
Encadré 34 : Soutien de l'IHP+ aux évaluations conjointes des stratégies de santé 69
Encadré 35 : Activités de suivi ou de sensibilisation correspondantes réalisées par les NEC et répercussions desdites activités dans l'échantillon de 18 pays 70
Encadré 36 : Effet estimé du nouveau modèle de financement sur les AMP 73
Encadré 37 : Facteurs qui, selon les parties prenantes, facilitent l'appropriation des programmes financés par le GPE 75
Encadré 39 : Exemples nationaux 76
Encadré 38 : Recours à la modalité de projet 76
Encadré 40 : Mécanismes de dialogue sectoriel 77
Encadré 41 : Composition et effets du GLPE 78
Encadré 42 : Responsabilités des Entités de supervision et de gestion 80
Encadré 43 : Visibilité du GPE 83
Encadré 44 : Comparaison avec d'autres organisations 85
Encadré 45 : Responsabilités des Agences de coordination en vertu de leur mandat 86

Constats

List de constats 108

Avant-propos : Supervision de l'évaluation

Un comité indépendant a supervisé l'évaluation intérimaire indépendante du Partenariat mondial pour l'éducation, de sa conception à sa réalisation. Le Comité de pilotage indépendant (plus tard renommé Comité d'évaluation indépendant), composé de quatre professionnels d'expérience dans les domaines de l'éducation mondiale et de l'évaluation, a été approuvé par le Conseil d'administration du Partenariat mondial pour l'éducation en 2013.

Le Comité a préparé un document d'orientation et, sur la base de celui-ci, a démontré au Conseil d'administration du Partenariat mondial pour l'éducation qu'une évaluation intérimaire et formative serait plus appropriée qu'une évaluation d'impact, étant donné le peu de temps qui s'est écoulé depuis que l'Initiative pour une mise en œuvre accélérée du programme Éducation pour tous est devenue le Partenariat mondial pour l'éducation. Le Comité d'évaluation indépendant a parachevé les termes de référence et proposé un budget d'évaluation, approuvé par le Conseil d'administration en mars 2014. Le Comité a géré l'appel d'offres international qui a mené à la sélection du consortium, formé d'Universalia et de R4D, chargé de réaliser l'évaluation. Tout au long du processus, le Comité a eu la double responsabilité de préserver l'indépendance de l'évaluation et d'en assurer la qualité par un mécanisme continu d'évaluation par les pairs. Les termes de référence complets peuvent être consultés à : http://www.globalpartnership.org/content/terms-reference-independent-evaluation-gpe

Au cours de cette période, la composition du Comité a été quelque peu modifiée, en partie pour assurer une diversité de l'expertise géographique et thématique (voir Tableau). Karen Mundy a démissionné de son poste de présidente par intérim du comité en avril 2014 afin d'éviter tout conflit d'intérêts, après sa nomination au poste de directrice technique au Partenariat mondial pour l'éducation. Pauline Rose lui a succédé à la présidence.

Composition du Comité de pilotage indépendant/Comité d'évaluation

Nom	Dates
Birger Fredriksen	mars 2013 – juin 2013
Rasmus Heltberg	mars 2013 – octobre 2015
Karen Mundy	mars 2013 – avril 2014
Moses Oketch	mars 2013 – octobre 2015
Pauline Rose, Présidente	mars 2013 – octobre 2015
Liesbet Steer	mars 2013 – juin 2013
Miguel Szekely	août 2014 – octobre 2015

En plus de l'assurance de la qualité effectuée par le Comité d'évaluation indépendant, l'évaluation a été minutieusement examinée par le Secrétariat pour toute possible erreur factuelle. Une fois les inexactitudes corrigées, une version révisée de l'évaluation a été transmise à tous les membres du Conseil d'administration pour vérification et le rapport a ensuite été revu en conséquence. Les membres du Comité d'évaluation indépendant et les deux cabinets-conseils ayant réalisé l'évaluation ont participé à d'importantes réunions entre le Secrétariat et les membres du Conseil d'administration pour discuter du rapport préliminaire.

© Universalia
Results for Development

Le Comité d'évaluation indépendant a largement bénéficié du soutien administratif et logistique efficace offert par le Partenariat mondial pour l'éducation durant tout le processus. Le Secrétariat et le président du Comité des stratégies et des politiques du Conseil d'administration ont veillé avec diligence au maintien de l'indépendance de l'évaluation. À aucun moment du processus, le Comité d'évaluation indépendant n'a eu à se soucier d'une quelconque atteinte à son indépendance.

Remerciements

L'équipe d'évaluation tient à remercier les nombreuses personnes et organisations, dont la disponibilité pour participer à des entrevues et à des sondages et les commentaires utiles fournis sur les produits livrables, ont contribué au processus d'évaluation. Il convient de mentionner en particulier le Secrétariat du GPE et les partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux des 18 pays étudiés de près pour cette évaluation. Leur coopération a été indispensable pour pleinement saisir la nature du Partenariat mondial pour l'éducation aux niveaux mondial, régional et national. Il y a lieu, également, de souligner la participation des membres du Comité d'évaluation indépendant qui, pendant toute la durée du processus d'évaluation, ont géré ce projet avec compétence et ont prodigué de précieux conseils.

Composition de l'équipe d'évaluation

Universalia et l'équipe de Results for Development

Chefs d'équipe

Marie Hélène Adrien, Groupe de gestion Universalia (GGU)

Nicholas Burnett, Results for Development (R4D)

Équipe d'évaluation de base

Anette Wenderoth (GGU)

Mark Roland (R4D)

Arjun Upadhyay (R4D)

Pamela Teitelbaum (GGU)

Birger Fredriksen (R4D)

Charles Lusthaus (GGU)

Shubha Jayaram (R4D)

Mia Choinière (GGU)

Amy Bellinger (R4D)

Responsables des études de cas-pays

Afghanistan : Lindsay Adams (R4D)

Burundi : Elisabetta Micaro (GGU)

Cambodge : Mark Roland et Arjun Upadhyay (R4D)

République démocratique du Congo : Johan Verhaghe (R4D)

Ethiopie : Geraldine Cooney et Lauren Victoria Hellrung (GGU)

Ghana : Lindsay Adams (R4D)

Honduras : Elisabetta Micaro (GGU)

Madagascar : Elisabetta Micaro (GGU)

Malawi Shubha Jayaram et Yasmin Lalani (R4D)

© Universalia
Results for Development

Moldavie : Lindsay Adams (R4D)

Nicaragua : Katrina Rojas et Juan David Gonzales (GGU)

Rwanda : Johan Verhaghe (R4D)

Sénégal : Marie Hélène Adrien et Jérôme Gandin (GGU)

Tanzanie : Anette Wenderoth (GGU), Mark Roland (R4D) et Mia Choinière (GGU)

Ouganda : Anette Wenderoth (GGU)

Vietnam : Shubha Jayaram, Tara Hill (R4D), Pamela Teitelbaum (GGU)

Yémen : Pamela Teitelbaum (GGU)

Zimbabwe : Mark Roland et Arjun Upadhyay (R4D)

Comité indépendant d'évaluation

Pauline Rose, présidente

Rasmus Heltberg

Moses Oketch

Miguel Szekely

Résumé analytique

Créé en 2002 sous l'appellation Initiative pour une mise en œuvre accélérée du Programme Éducation pour tous (FTI-EPT), le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) est un partenariat mondial multilatéral qui vise à renforcer les plans nationaux d'éducation, améliorer l'efficacité de l'aide, coordonner l'appui des bailleurs de fonds et mobiliser les financements nécessaires pour atteindre les objectifs du programme Éducation pour tous. Il compte aujourd'hui 60 pays en développement (PDP), plus de 30 organismes de développement ou de financement bilatéral et multilatéral, des organisations de la société civile, des organismes du secteur privé et des fondations philanthropiques.

En mars 2014, le Conseil d'administration du GPE a chargé Universalia Management Group Ltd et Results for Development Institute (R4D) de réaliser une évaluation intermédiaire couvrant la période 2010-2014. L'équipe d'évaluation était chargée de répondre à une question centrale : En quoi les changements organisationnels intervenus depuis 2010 ont-ils amélioré la pertinence, l'efficacité et l'efficience du Partenariat ?

Les données ont été réunies entre septembre 2014 et avril 2015. Leurs sources sont les suivantes : examen de la documentation, entretiens avec 59 membres du personnel du Secrétariat, membres du Conseil et leaders d'opinion au niveau mondial, et avec 418 acteurs nationaux ; enquêtes auprès du personnel du Secrétariat (44 personnes y ont répondu) et des partenaires mondiaux du GPE (110 ont répondu) ; missions sur le terrain dans huit pays et missions virtuelles par téléphone et par Skype avec des acteurs nationaux dans dix pays.

Les constats faits à partir de cette masse de données forment la base des grandes conclusions et recommandations suivantes :

Conclusions

Globalement, nous avons constaté que le Conseil et le Secrétariat du GPE s'étaient sérieusement employés à donner suite aux recommandations issues de l'évaluation de 2010 et à améliorer les aspects mis en évidence depuis lors. Les changements ainsi apportés **ont renforcé le Partenariat aux plans opérationnel et stratégique**.

Le Partenariat n'a toutefois pas encore défini clairement ce qui constituerait un « succès » au regard de son mandat ambitieux et très complet, et cela n'est pas sans conséquence pour ses orientations futures. **En l'état actuel des choses, le décalage entre la portée de la mission du Partenariat mondial et l'étroitesse de sa base financière est considérable**. Le Conseil et le Secrétariat du GPE s'attaqueront probablement à cette question difficile lors de l'élaboration du Plan stratégique pour 2015-2020.

Le GPE au niveau mondial

1: Le Partenariat est resté pertinent face à l'évolution du contexte mondial et national en redéfinissant ses priorités stratégiques, établissant des allocations indicatives par pays et révisant ses critères de financement.

L'accent mis par le Partenariat sur l'éducation de base pendant la période couverte par la présente évaluation a été pertinent et devrait le rester dans le cadre des nouveaux Objectifs de développement durable au niveau mondial. Dans son premier Plan stratégique pour 2012-2015, le Partenariat a précisé ses priorités stratégiques et souligné qu'il fallait non seulement améliorer l'accès à l'éducation, mais aussi la qualité de l'enseignement. Il a aussi orienté plus stratégiquement

© Universalia
Results for Development

ses ressources sur les zones géographiques qui en avaient le plus besoin et qui étaient les moins bien financées par d'autres sources, telles que les États fragiles et/ou touchés par un conflit (EFTC). Il a créé un Fonds GPE unique, ajusté ses critères de financement pour mieux se mettre au service de tous les pays, et a fait connaître à ses pays membres actuels et potentiels le montant de l'allocation maximale auquel ils pourraient prétendre. Le Partenariat mondial a également réalisé des progrès pour regrouper le financement du Partenariat mondial pour l'Éducation de tous les bailleurs de fonds, sauf un, en un seul Fonds du Partenariat mondial pour l'éducation, tout en abandonnant progressivement le Fonds catalytique.

Tous ces facteurs ont contribué à l'adhésion de 19 nouveaux pays au Partenariat depuis 2010, dont 16 sont classés comme EFTC. En outre, les décaissements du GPE en faveur des EFTC ont plus que doublé, la part la plus importante de ces financements allant aux pays classés comme fragiles. Si l'augmentation du nombre de membres est positive, l'arrivée de pays très peuplés comme le Pakistan s'est traduite depuis 2010 par une baisse des allocations moyennes du GPE par enfant d'âge primaire et par enfant non scolarisé.

2: Le Partenariat n'a pas suffisamment bien défini comment sa mission – dynamiser et coordonner l'action menée au niveau mondial pour fournir une éducation de qualité – se traduirait dans les faits. Cela a nui à son aptitude à mettre en évidence les progrès accomplis au regard d'un résultat donné.

Si les membres du Conseil et du Secrétariat du GPE s'accordent largement à dire que le Partenariat est « plus qu'un simple mécanisme de financement », ce que l'on entend par « plus que » n'est pas clair. Ce manque de clarté se traduit par les vides suivants :

- l'absence de théorie du changement, fournissant un cadre global
- l'absence de cadre de résultats, approuvé d'un commun accord
- l'absence de conception commune du rôle et de l'avantage comparatif envisagés pour le GPE comme avocat de l'éducation au niveau mondial et comme créateur et propagateur de nouvelles connaissances
- l'absence de concordance de vues sur la taille et le rôle du Secrétariat
- l'absence de définition claire ou de schéma directeur de la manière dont le GPE tirera parti des atouts de ses partenaires non seulement au niveau national, mais aussi au niveau mondial.

De ce fait, les acteurs consultés, au sein et au travers des différents groupes constitutifs, divergent sur les éléments à prendre en compte pour juger de la réussite du Partenariat mondial pour l'éducation. Certains mettent l'accent sur l'aptitude du Partenariat mondial à mobiliser des financements en faveur de l'éducation de base, d'autres privilégient les éléments permettant d'établir sa contribution aux résultats en matière d'éducation au niveau national. Autre conséquence : le Partenariat est peu à même de suivre et mettre en évidence les progrès enregistrés au regard de réalisations de niveau supérieur. Le Conseil et le Secrétariat du GPE ont conscience de ces faiblesses et pensent qu'elles seront prises en compte dans le nouveau Plan stratégique pour 2016-2020.

Au moins un bailleur de fonds fait beaucoup pression pour que les impacts du Partenariat mondial soient soumis à une évaluation rigoureuse, mais l'aptitude actuellement limitée du Partenariat mondial pour l'éducation à clairement définir, suivre et mettre en évidence les progrès accomplis au regard d'un résultat donné, et l'absence de scénario « hors GPE » pèseront sur la faisabilité de cette évaluation.

3: Les modifications apportées à la gouvernance du GPE ont eu des effets positifs sur la légitimité et l'efficience du Conseil.

Depuis 2010, la représentativité des parties prenantes au Conseil du GPE s'est améliorée, plus particulièrement en ce qui concerne les pays en développement partenaires. Il reste toutefois possible de mieux assurer la participation des organisations de la société civile du Sud et de préciser la logique de participation et les critères de sélection des représentants du secteur privé.

Les quatre comités récemment créés ont renforcé l'efficience du Conseil. Ils pourraient toutefois être utilisés plus efficacement s'ils avaient le pouvoir de prendre certaines décisions opérationnelles, ce qui permettrait au Conseil de se concentrer davantage sur les questions stratégiques.

4: Le Conseil du GPE n'a pas suffisamment bien défini les principes de fonctionnement d'un partenariat mondial ni pleinement mis en pratique le principe de responsabilité mutuelle.

Le Pacte du GPE (2013) a défini dans les grandes lignes les rôles et responsabilités des divers partenaires, sans toutefois indiquer clairement comment le Partenariat tirerait parti de leurs atouts respectifs. Une matrice de responsabilité mutuelle a été élaborée en 2011, mais elle n'a jamais été officiellement adoptée ni mise en œuvre.

Le cadre de partenariat actuel du GPE n'a pas été systématiquement appliqué pour veiller à ce que les partenaires honorent leurs obligations non financières (telles que l'harmonisation des procédures) et, jusqu'à récemment, le non-respect de ces engagements restait sans conséquence. Dans le nouveau modèle de financement du GPE, le non-respect des engagements financiers a des conséquences, mais seulement pour les pays en développement partenaires.

5: Il n'existe pas encore de preuve claire que les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation comblent le déficit de financement de l'éducation de base.

La baisse générale de l'aide à l'éducation de base depuis 2009 a limité l'aptitude du Partenariat à mobiliser de nouvelles ressources externes. Pour remédier à cette situation, le Partenariat a pris l'initiative de deux conférences d'annonce de contributions qu'il a tenues en 2011 et 2014, mais les contributions annoncées et effectivement versées n'ont pas atteint les objectifs fixés. En outre, même si ses objectifs étaient réalisés, les besoins de financement non couverts resteraient appréciables : le déficit de financement annuel moyen (différence entre les ressources intérieures disponibles et le montant nécessaire pour atteindre les objectifs d'après 2015) pour tous les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (tranche inférieure) est estimé à 22 milliards de dollars pour la période 2015-2030.

Tout porte à croire que, pour une large part, les financements actuels du GPE ne s'ajoutent pas aux ressources qui auraient été disponibles. Certains donateurs ont réaffecté au Partenariat une partie ou la totalité de leurs financements bilatéraux à l'appui de l'éducation de base, et les allocations de l'IDA aux pays membres du GPE ont été ramenées de 500 millions de dollars en 2007 à 250 millions de dollars en 2012.

L'augmentation des ressources intérieures affectées à l'éducation par les pays en développement partenaires (PDP) a été marginale et ne peut être directement attribuée à l'influence du Partenariat. Nombre des promesses de contributions faites par les PDP lors de la Conférence de reconstitution des ressources de 2011 n'ont pas été honorées. À la Conférence de 2014, les PDP ont annoncé le versement de 26 milliards de dollars de contributions, dont certaines, si elles sont versées, constitueront des ressources nouvelles, bien que modestes, à l'appui de l'éducation.

© Universalia
Results for Development

6: Il existe un énorme décalage entre le mandat ambitieux et très complet du Partenariat, d'une part, et ses faibles ressources financières et son aptitude limitée à tirer systématiquement parti des atouts de ses partenaires, de l'autre.

Les membres du GPE et les partenaires externes considèrent que le rayonnement géographique et la gouvernance multiforme du Partenariat sont des atouts qui renforcent sa crédibilité, sa légitimité et sa capacité potentielle à mobiliser des partenaires et à tirer le meilleur parti de leur influence sur les progrès dans l'éducation de base au niveau mondial. Certains acteurs attendent du Partenariat qu'il joue un rôle mondial moteur plus fort dans le (sous-)secteur, mais il ne semble pas encore occuper cette place.

Cette situation tient en partie à l'étroitesse des ressources du Partenariat. Bien que les financements alloués par le GPE n'aient toujours pas permis de s'attaquer à certaines dimensions encore mal prises en compte dans l'éducation de base, comme l'éducation des jeunes et des adultes, le Partenariat doit déjà faire face à la forte pression de certains de ses membres et de ses acteurs mondiaux qui souhaitent que l'aide accordée soit étendue à des domaines tels que l'enseignement secondaire et/ou supérieur et l'enseignement dans des contextes de crise humanitaire. Or, le financement nécessaire à cet élargissement de sa vocation serait non négligeable.

En outre, le Partenariat n'a pas systématiquement tiré parti des atouts de ses partenaires pour exercer une influence et contribuer à obtenir des résultats à l'échelle planétaire, tels que la création et la diffusion des biens publics mondiaux et le renforcement de la visibilité de l'éducation dans le monde.

Le GPE au niveau national

Dans la plupart des pays examinés aux fins de cette évaluation, il est encore trop tôt pour évaluer les effets des changements organisationnels survenus depuis 2010. En effet, certains pays n'ont rejoint le Partenariat qu'au cours des cinq dernières années. Quant à ceux qui sont en membres depuis plus longtemps, ils ne sont pas encore passés par les phases de requête et de mise en œuvre des financements avant, puis après les réformes, ce qui empêche toute comparaison digne de ce nom. C'est dans ce contexte que doivent être interprétées les conclusions ci-après.

7 : Les réformes entreprises depuis 2010 ont eu certains effets positifs sur la contribution du GPE au renforcement des capacités nationales de planification du secteur de l'éducation. Il reste à vérifier si cela se traduira par des résultats en matière d'éducation, et sous quelle forme.

Considéré avant tout par les pays comme un mécanisme de financement, le Partenariat est également fort apprécié pour sa capacité à promouvoir des mécanismes de planification sectorielle participatifs, inclusifs et fondés sur des faits. Il a contribué à l'élaboration ou à la révision de Plans sectoriels de l'éducation (PSE) et de programmes connexes financés par le GPE pour répondre à des priorités nationales.

Les contributions du Partenariat ont été de nature financière (octroi de financements), mais aussi technique et normative (définition des critères de requête de financement et accompagnement des processus participatifs d'élaboration des PSE et des propositions de financement). Le Secrétariat du GPE a fourni des conseils sur les procédures de requête de financement, réduit les délais de traitement des dossiers et aidé plus directement les PDP à présenter leurs requêtes de financement, notamment en multipliant les missions sur place. Les partenaires du GPE ont prêté leur concours en faisant office d'Entité de supervision/gestion et d'Agence de coordination.

À partir de 2010, le Partenariat a davantage mis l'accent sur le renforcement des Groupes locaux partenaires de l'éducation (GLPE) et a contribué à diversifier leur composition. En règle générale, les GLPE ont participé activement à l'élaboration des PSE et des propositions de financement, mais sont moins présents aux stades de la mise en œuvre et du suivi de ces instruments. La participation réelle et systématique des organisations de la société civile et des représentants du secteur privé dans les GLPE reste un défi à relever.

Les représentants des PDP et les membres des GLPE de plusieurs pays – EFTC, en particulier – ont souhaité que le GPE renforce l'assistance technique qu'il apporte à la mise en œuvre et au suivi des PSE.

Bien que certains bailleurs de fonds du GPE souhaitent vivement voir des preuves tangibles de la contribution du GPE aux résultats en matière d'éducation, il reste à déterminer si cette contribution est possible en pratique et en théorie. Du point de vue pratique, il faut savoir s'il est réaliste de penser que le Partenariat est à même d'y contribuer directement compte tenu de ses ressources financières. Au plan théorique, il faut savoir si un bon PSE se traduit effectivement par une amélioration des acquis scolaires, une hypothèse non encore vérifiée, qui va de pair avec la théorie du changement implicite du Partenariat.

8 : L'uniformité des modèles actuels d'Entité de supervision/gestion et d'Agence de coordination ne cadre pas parfaitement avec les principes d'appropriation par les pays et de responsabilité mutuelle.

Le Partenariat mondial est acquis à la cause de l'efficacité de l'aide. Il a favorisé l'appropriation par les autorités nationales ou le GLPE des interventions financées par le GPE et a beaucoup contribué au renforcement de l'harmonisation et de la coordination entre les bailleurs de fonds et les acteurs de l'éducation au niveau national.

Le nombre d'organisations pouvant faire office d'Entités de supervision/gestion a augmenté (11 au début de 2015), et l'UNICEF supervise désormais 15 % du montant total des financements en cours. Cela étant, le GPE continue de se tourner essentiellement vers la Banque mondiale pour faire office d'Entité de supervision/gestion. Ces Entités contribuent aux processus nationaux, en particulier pour les requêtes de financement.

Les Agences de coordination ont prêté un précieux concours, notamment pendant la période précédant l'approbation des financements du GPE. Cependant, leur modèle actuel, qui revient à donner aux bailleurs de fonds ce rôle de coordination, peut étouffer au lieu de promouvoir l'émergence de GLPE robustes dans certains pays.

Le modèle actuel d'Entité de supervision/gestion et d'Agence de coordination ne cadre pas bien avec les principes d'appropriation par les pays et de responsabilité mutuelle. Les institutions jouant ce rôle ne rendent pas compte aux autorités nationales ni aux GLPE avec lesquels elles travaillent. En outre, le modèle actuel ne permet pas de s'adapter au contexte.

Recommandations

Les recommandations ci-après ont été regroupées en quatre catégories à la lumière du tableau général de la situation qui se dégage des constats issus de la présente évaluation intermédiaire. Elles s'accompagnent de recommandations propres à chacune de ces catégories. Sur les quatre catégories, les deux premières sont considérées comme impératives, la troisième et la quatrième comme souhaitables.

© Universalia
Results for Development

L'évaluation intermédiaire ayant été réalisée au moment où le Partenariat mondial était en train d'élaborer le nouveau Plan stratégique, le Conseil et/ou le Secrétariat du GPE ont peut-être déjà pris, ou s'apprêtent à prendre, des mesures donnant suite à certaines de ces recommandations.

Recommandation 1: Le Conseil devrait définir les domaines dans lesquels le Partenariat vise à apporter une valeur ajoutée, les moyens pour y parvenir, les réalisations qui constitueraient un « succès » au regard de son mandat et le type de résultats pour lesquels il peut s'obliger de façon réaliste à rendre compte.

1.1 Le Secrétariat du GPE, en collaboration avec le Conseil, devrait continuer à élaborer et mettre en forme finale une théorie du changement (ou une applicable à l'échelle mondiale et une au niveau national) énonçant les buts et les objectifs du Partenariat, et précisant la nature des changements qu'il entend favoriser.

1.2 Le Conseil du GPE devrait décider des orientations futures à donner à la fonction d'octroi de financements du Partenariat, en termes de champ et de priorités thématiques et géographiques.

1.3 Le Conseil du GPE devrait décider si le Partenariat doit continuer à aspirer à jouer un rôle mondial, au-delà de la mobilisation des ressources et de l'octroi de financements, et dans l'affirmative, déterminer la nature de ce rôle, les modalités de son application et les résultats à en attendre.

1.4 Le Conseil du GPE devrait clairement définir en quoi un partenariat est source de valeur ajoutée et comment il peut tirer parti des effets conjugués des contributions de ses partenaires pour mieux s'acquitter de son mandat.

Recommandation 2 : Le Partenariat mondial devrait élaborer un Cadre de gestion stratégique fondé sur le nouveau Plan stratégique et comprenant un cadre de résultats, un plan de suivi, des mécanismes institutionnalisés de remontée de l'information et un plan d'évaluation.

2.1 À partir de la ou des théories du changement adoptées, le Secrétariat du GPE devrait élaborer un Cadre de résultats définissant les contributions aux résultats qui sont attendues du Partenariat.

2.2 Le Secrétariat du GPE devrait préparer un projet de plan de suivi pour approbation par le Conseil afin de faciliter l'utilisation du Cadre de résultats.

2.3 Le Partenariat mondial devrait élaborer des mécanismes de remontée de l'information en bonne et due forme afin de mieux suivre son travail en tant que partenariat.

2.4 Le Conseil du GPE devrait revenir sur son projet de réaliser une évaluation des impacts en 2017.

2.5 Le Secrétariat devrait élaborer un plan d'évaluation comportant la réalisation d'une évaluation externe indépendante en 2020, environ, et d'une ou plusieurs évaluations périodiques entre 2016 et 2020.

Recommandation 3 : Le Partenariat mondial devrait mieux préciser les responsabilités et rôles respectifs des Comités du Conseil et du Secrétariat.

3.1 Le Conseil du GPE devrait envisager de confier des pouvoirs de décision clairement définis au Comité de coordination ou au Comité des stratégies et des politiques (et dissoudre le premier dans ce cas). Cela permettrait à l'organe retenu de prendre des décisions opérationnelles entre les réunions semestrielles plénières du Conseil et à ce dernier de se consacrer principalement aux questions stratégiques.

3.2 Les membres du Partenariat devraient réexaminer et approuver d'un commun accord la nature et la portée du rôle que le Secrétariat devrait jouer aux niveaux mondial et national, et veiller à le doter des ressources nécessaires à cette fin.

Recommandation 4 : Le Secrétariat du GPE devrait soumettre une proposition à l'examen du Conseil, laquelle indiquerait comment assouplir les dispositions applicables aux Entités de supervision et aux Agences de coordination et les rendre plus adaptables aux divers contextes nationaux.

Cette recommandation ne tend pas à supprimer les fonctions actuellement assumées par les Entités de supervision/gestion et les Agences de coordination, mais à voir si, dans certains contextes nationaux, elles pourraient être aussi bien exercées, en tout ou en partie, par des acteurs nationaux. Lorsque cela est le cas, le transfert à ces acteurs pourrait renforcer l'appropriation par les pays et les capacités nationales. Les deux recommandations suivantes illustrent cet objectif.

4.1 Le Secrétariat, en consultation avec les PDP, devrait explorer d'autres formules pour les Entités de supervision.

4.2 Le Secrétariat du GPE, en consultation avec les PDP, devrait examiner si dans certains pays, il existe d'autres moyens de faire assurer les fonctions de l'Agence de coordination.

© Universalia
Results for Development

Réponse de la direction du Secrétariat du GPE à l'Évaluation intérimaire indépendante du Partenariat mondial pour l'éducation

Le Secrétariat du GPE accueille avec satisfaction l'Évaluation intérimaire indépendante, ainsi que l'analyse et les leçons à retenir que l'on trouve dans le rapport qui y fait suite. L'Évaluation intérimaire indépendante examine le fonctionnement du GPE sur une période de cinq ans, à savoir les années 2010-2014. On trouve dans le rapport des recommandations qui éclairent à point nommé l'élaboration du prochain Plan stratégique quinquennal, que le Conseil d'administration du GPE doit finaliser en Décembre 2015.

Le Secrétariat remercie le Comité indépendant qui a supervisé cette Évaluation. Il apprécie que le Comité lui ait permis de vérifier les éléments factuels contenus dans le rapport, et reconnait le rôle important qu'a joué le comité pour garantir la qualité et l'indépendance de l'Évaluation. Le Secrétariat aimerait notamment remercier le Comité de lui avoir permis de rencontrer ses membres et les évaluateurs externes afin de discuter de leurs résultats et recommandations, et d'explorer en détail avec eux les conclusions clés pour ce qui est d'améliorer la plateforme opérationnelle du Partenariat.

Le Secrétariat estime que l'ensemble des conclusions de l'Évaluation indépendante sont équitables et il appuie les quatre recommandations issues de l'Évaluation. Le Secrétariat est par ailleurs satisfait de constater que le Comité a noté les efforts appuyés qu'il a déployés, conjointement avec le Conseil d'administration, pour donner suite aux recommandations issues de l'évaluation de l'Initiative de mise en œuvre accélérée de l'EPT qui fut menée en 2010. Comme le souligne l'*Évaluation*, ces efforts « ont renforcé le Partenariat mondial tant sur le plan stratégique que sur le plan opérationnel. » Le Secrétariat considère qu'il est impératif de mettre en œuvre de la quatrième recommandation issue de l'évaluation. Il incombera au Conseil d'administration de déterminer quelles mesures le Partenariat mondial doit prendre pour donner suite officiellement aux recommandations issues de l'Évaluation.

Nous présentons ci-dessous une réponse détaillée à ces recommandations.

Recommandation 1 : Que le Conseil d'administration du GPE détermine la nature et la portée de la contribution du Partenariat, définisse des critères de succès en fonction de la mission du Partenariat et précise le type de résultats qu'on est en droit d'attendre du Partenariat.

1.1 Le Secrétariat du GPE, en collaboration avec le Conseil d'administration, devrait mener à terme l'élaboration d'une théorie du changement (ou d'une théorie au niveau mondiale et d'une autre théorie au niveau pays) précisant les buts et objectifs du Partenariat et le type de changements que de dernier compte favoriser.

1.2 Le Conseil d'administration du GPE devrait fixer les orientations futures du Partenariat pour ce qui est l'octroi de subventions, en termes de portée et de priorités thématiques et géographiques.

© Universalia
Results for Development

1.3 Le Conseil d'administration du GPE devrait décider si le Partenariat continuera de chercher à jouer un rôle mondial qui va au-delà de la mobilisation des ressources et l'octroi de subventions et, si oui, déterminer quel sera ce rôle, comment il se concrétisera et quels résultats il devrait produire.

1.4 *Le Conseil d'administration du GPE devrait formuler clairement la valeur ajoutée de son caractère partenarial et préciser comment il tirera parti des contributions combinées de ses membres pour mieux remplir sa mission.*

Le Secrétariat du GPE appuie sans réserve cette recommandation. En étroite collaboration avec le Conseil d'administration, le Secrétariat a élaboré pendant ces 12 mois un plan stratégique dans lequel est définie plus précisément la contribution originale du Partenariat ainsi que les composantes de base nécessaires à sa concrétisation. Ces composantes de base incluent une théorie du changement et un cadre de résultats, ainsi qu'une liste de changements essentiels à apporter à la plateforme opérationnelle.

Lors de son assemblée d'octobre 2015, le Conseil d'administration du GPE étudiera les alinéas 1.2 et 1.3 de cette recommandation. La portée thématique et géographique du programme de subventions est une question importante pour le Partenariat, surtout quand on considère les objectifs de développement durable qui sont proposés. La question de savoir comment le Partenariat mondial pourra utiliser au mieux ses subventions nationales pour favoriser un changement systémique et pour mobiliser du financement additionnel pour l'éducation est l'une des grandes priorités qui ressortent de la consultation menée pendant l'été 2015 au sujet du plan stratégique.

Le Secrétariat du GPE croit également qu'il est essentiel que le Partenariat se donne un rôle qui dépasse celui de la mobilisation des ressources et l'octroi de subventions ; il est impatient de voir ce qui ressortira des délibérations du Conseil à ce sujet lors du processus de la planification stratégique. Le Secrétariat est conscient de la nécessité de ne pas empiéter sur les rôles et activités d'autres partenaires en matière de sensibilisation et de partage des leçons à tirer.

Recommandation 2 : Que le Partenariat mondial élabore un cadre de gestion stratégique découlant du nouveau plan stratégique et incluant un cadre de résultats, un plan de suivi, des mécanismes officiels de rétroaction et un plan d'évaluation.

2.1 En se fondant sur la théorie (ou les théories) du changement convenue(s), le Secrétariat du GPE devrait se doter d'un cadre de résultats définissant la contribution que le Partenariat espère apporter à la réalisation des objectifs.

2.2 Le Secrétariat du GPE devrait soumettre au Conseil d'administration un projet de plan de suivi, afin de faciliter l'application du cadre de résultats.

2.3 Le Partenariat mondial devrait mettre en place des mécanismes structurés de rétroaction afin de suivre de plus près sa performance en tant que partenariat.

2.4 Le Conseil d'administration du GPE devrait revoir le projet de conduire une évaluation d'impact en 2017.

2.5 Le Secrétariat devrait se doter d'un plan d'évaluation prévoyant la réalisation d'une évaluation externe indépendante vers 2020, ainsi que d'une ou de plusieurs évaluations périodiques entre 2016 et 2020.

Le Secrétariat du GPE appuie sans réserve cette recommandation et reconnait la nécessité que le Partenariat mondial accorde plus d'attention au suivi et à la communication de ses résultats. Il est en train d'élaborer un cadre de résultats global, assorti d'une stratégie de suivi et d'évaluation, qui seront mis en application dans le cadre du plan stratégique. Le Secrétariat s'engage à améliorer son

fonctionnement en se fondant sur les conclusions de l'Évaluation et en utilisant ces nouveaux mécanismes de suivi.

À la lumière des récentes consultations menées en vue du futur plan stratégique, les membres du Partenariat tiennent beaucoup à ce que l'on suive de plus près le respect des engagements mutuels pris par tous les partenaires. Le Conseil d'administration étudiera des recommandations précises à cet égard à son assemblée d'octobre.

Seul le Conseil d'administration du GPE, en fonction des conseils du Comité d'évaluation indépendant, peut déterminer à quel moment une évaluation d'impact ainsi que les futures évaluations externes peuvent être conduites. Ceci dit, le Secrétariat reconnait que l'échéance de 2017 est peut-être trop serrée dans le cas de l'évaluation d'impact et il appuie sans réserve la réalisation d'évaluations thématiques périodiques d'ici 2020. Le Secrétariat estime que les futures Évaluations externes indépendantes doivent idéalement se faire au moment où elles peuvent éclairer substantiellement l'élaboration d'un plan stratégique, comme ce fut le cas cette année.

Recommandation 3 : Le Partenariat mondial devrait clarifier le rôle et les responsabilités respectifs du Secrétariat et des comités du Conseil d'administration.

3.1 Le Conseil d'administration du GPE devrait envisager d'assigner des pouvoirs décisionnels clairement définis soit au Comité de coordination soit au Comité des stratégies et des politiques (ce dernier cas impliquant la dissolution du Comité de coordination). Cette délégation de pouvoir permettrait de prendre des décisions entre les assemblées plénières biannuelles du Conseil, qui pourrait alors se concentrer sur les questions d'ordre stratégique.

3.2 Le Partenariat devrait se pencher et s'entendre sur la nature et la portée du rôle que doit jouer le Secrétariat aux niveaux mondial et national, et s'assurer qu'il dispose des ressources adéquates pour se faire.

Le Secrétariat du GPE est d'accord avec la Recommandation 3.1. La clarification des rôles et responsabilités respectifs du Secrétariat et des comités du Conseil d'administration serait avantageuse pour toutes les parties, diminuerait le temps requis pour prendre certaines décisions et augmenterait l'efficacité du Partenariat mondial. Le Comité de gouvernance, d'éthique, du risque et des finances (le GERF) a entamé un examen détaillé portant sur le fonctionnement du Conseil d'administration et des comités ; il présentera les recommandations issues de cet examen au Conseil d'administration lors de l'assemblée de décembre.

En ce qui concerne la Recommandation 3.2, le Secrétariat a procédé à un remaniement organisationnel majeur en décembre 2014, avec l'appui du Conseil d'administration, ainsi que son aval pour augmenter ses effectifs et son budget. Depuis le début de 2015, le Secrétariat s'est attaché à renforcer le soutien qu'il fournit aux pays desservis, notamment en améliorant la gestion des subventions, le contrôle de la qualité, le suivi et le conseil technique. Pendant sa retraite du mois d'octobre, le Conseil d'administration étudiera des recommandations supplémentaires visant à renforcer la plateforme opérationnelle du GPE, dans le contexte général de la responsabilisation mutuelle ; notamment au travers de l'adoption de normes minimales, d'un cadre de contrôle de la qualité, d'un mécanisme de résolution des conflits et d'un renforcement du suivi et de l'évaluation. Le Secrétariat se réjouit à l'idée que l'on clarifie son rôle aux niveaux mondial et national.

Recommandation 4 : Que le Secrétariat du GPE soumette au Conseil d'administration une proposition visant à rendre plus souples et mieux adaptés aux différents contextes nationaux les ententes concernant les Entités de supervision (ES) et les Agences de coordination (AC).

Cette recommandation n'implique pas que l'on abolisse les fonctions actuellement remplies par les Entités de supervision, les Entités de gestion et les Agences de coordination, mais plutôt que l'on vérifie si, dans certains contextes nationaux, des acteurs nationaux sont tout aussi bien en mesure de

© Universalia
Results for Development

s'acquitter de ces fonctions, en tout ou en partie. Quand tel est le cas, le transfert des fonctions aux acteurs concernés a le potentiel de favoriser l'appropriation nationale et le développement des capacités. Les sous-recommandations qui suivent vont en ce sens.

4.1 Le Secrétariat, avec les pays en développement partenaires, devrait explorer d'autres options en ce qui concerne les Entités de supervision.

4.2 Le Secrétariat devrait vérifier s'il existe dans certains pays d'autres moyens de garantir l'exécution des fonctions d'Agence de coordination.

Le Secrétariat appuie énergiquement cette recommandation et la considère comme étant « impérative ». Dans le cadre de la planification stratégique en cours, le Secrétariat collabore étroitement avec un groupe de référence relevant du Conseil d'administration en vue d'évaluer et de renforcer les aspects fondamentaux de la plateforme opérationnelle du GPE au niveau des pays. Les recommandations portent sur la formulation des rôles, des responsabilités et de critères minimaux concernant les groupes locaux de partenaires de l'éducation et sur l'élaboration de critères bien définis pour choisir l'Entité de gestion ou de supervision. Le Conseil d'administration a demandé au Secrétariat de lui soumettre d'ici juin 2016 une proposition précisant dans quelles conditions il ne serait pas nécessaire de confier la gestion des subventions à une Entité de gestion ou de supervision.

En conclusion, le Secrétariat du GPE remercie les évaluateurs et le Comité d'évaluation indépendant pour la solidité et la grande utilité de leur rapport. Ce dernier exercera sans doute une influence déterminante sur les décisions que prendra le Conseil d'administration au sujet du futur plan stratégique. Nous remercions aussi les évaluateurs de nous aider à comprendre comment consolider le travail du Secrétariat et comment favoriser l'amélioration du Partenariat mondial pour l'Éducation.

Sincères salutations,



Alice Albright
P.-d.g.

Sigles

AFD	Agence française de développement
AMP	Allocation maximale par pays
AMR	Activités mondiales et régionales
APD	Aide publique au développement
CAD-OCDE	Comité d'aide au développement – Organisation de coopération et de développement économiques
CGAP	Groupe consultatif d'aide aux populations les plus pauvres
CGPC	Comité des financements et performances au niveau des pays
CIE	Comité indépendant d'évaluation
CIF	Fonds d'investissement climatiques
CST	Équipe de soutien aux pays
CTO	Directeur technique
DCP	Pays en développement partenaire
DFID	Ministère britannique du Développement international
DG	Directrice générale
EFTC	État fragile et/ou touché par un conflit
EPDG	Financement pour la préparation du plan sectoriel de l'éducation
EPT	Éducation pour tous
FDPE	Fonds de développement de programmes d'éducation
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FSCE	Fonds de la société civile pour l'éducation
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination
GERF	Comité de gouvernance, du risque, d'éthique et des finances
GLPE	Groupe local des partenaires de l'éducation
GPE	Partenariat mondial pour l'éducation
IDA	Association internationale de développement
IEG	Groupe indépendant d'évaluation
IHP+	Partenariat international pour la santé
IIEP	Institut international de planification de l'éducation
Initiative FTI	Initiative pour une mise en œuvre accélérée du Programme Éducation pour tous

© Universalia
Results for Development

Sigles

JSR	Revue sectorielle conjointe
LAC	Amérique latine et Caraïbes
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
NEC	Coalition nationale pour l'éducation
ODI	Overseas Development Institute
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PDG	Financement pour la préparation du programme
PDP	Pays en développement partenaire
PIG	Financement pour la mise en œuvre du programme
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSE	Plan sectoriel de l'éducation
QAR	Processus d'examen de la qualité
R4D	Results for Development Institute
RSM	Rapport de suivi mondial
SMI	Initiative de suivi du secteur
SNPC	Système de notification des pays créanciers (OCDE)
SPC	Comité des stratégies et des politiques
UE	Union européenne
UIS	Institut de statistiques de l'Unesco
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNGEI	Initiative des Nations Unies pour l'éducation des filles
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USD	Dollar des États-Unis
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome d'immunodéficience acquise

1 Introduction

1.1 Contexte général

En novembre 2013, le Conseil du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) a officiellement approuvé la création d'un Comité de pilotage indépendant (devenu depuis le Comité indépendant d'évaluation ou CIE) pour élaborer le cadre de l'évaluation indépendante du Partenariat et superviser cette évaluation.

En mars 2014, le CIE a chargé Universalia Management Group Ltd et Results for Development Institute (R4D) de réaliser l'évaluation intermédiaire, qui a démarré en juillet 2014.

1.2 Objet et champ de l'évaluation

De nature formative, l'évaluation porte sur la période 2010 -2014. Cela étant, l'équipe d'évaluation a également examiné des documents et rencontré différents acteurs en rapport avec l'Initiative FTI pour la période précédant 2010 afin de comprendre pourquoi et quand les réformes avaient été entreprises.

Les termes de référence (volume III, annexe 1) indiquent que les buts de l'évaluation sont les suivants :

- Évaluer le degré de réalisation des priorités et objectifs stratégiques du GPE à l'intention du Secrétariat du GPE et des membres du Conseil ;
- Fournir des éléments utiles à la planification stratégique du Partenariat, notamment pour le prochain Plan stratégique ;
- Faire ressortir les questions à prendre en compte dans l'évaluation d'impact globale prévue pour la fin du cycle stratégique 2015-2018.

Il s'agissait de ce fait d'examiner le chemin déjà parcouru pour évaluer les progrès réalisés et de se tourner vers l'avenir pour fournir des éléments visant à améliorer le GPE.

Les objectifs n'étant pas regroupés en un seul endroit dans les termes de référence, l'équipe d'évaluation a établi la liste suivante après s'en être entretenue avec le CIE :

- Recenser les principaux changements intervenus depuis 2010 ;
- Analyser les contributions du GPE en matière de ressources financières, de programmes et de partenariat aux niveaux mondial et national depuis 2010, notamment sous l'angle de son rôle et de sa valeur ajoutée dans le renforcement de la capacité nationale à élaborer et appliquer des politiques sectorielles de l'éducation qui permettent d'améliorer les résultats au plan de l'instruction, de l'accès à l'éducation et de l'inclusion ;
- Examiner les améliorations et les faiblesses de l'efficacité organisationnelle du GPE, plus particulièrement sous l'angle de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience ;
- Élaborer un modèle de théorie du changement pour l'organisation et l'utiliser pour montrer en quoi les activités du Partenariat répondent à ses objectifs stratégiques et renforcent sa pertinence, son efficacité et son efficience au niveau national et mondial ;
- Évaluer en quoi le Partenariat a un effet additionnel sur le flux des ressources nationales et mondiales allouées à l'éducation ;

© Universalia
Results for Development

- Déterminer si les ressources et les activités à caractère mondial et national du GPE sont bien alignées ;
- Dégager les enseignements à tirer et formuler des recommandations sur les aspects à améliorer.

1.3 Méthodologie

La présente section résume la méthodologie appliquée et récapitule les limites de l'évaluation. Une présentation détaillée de la méthodologie est faite à l'annexe 2 du volume III.

Cadre d'évaluation

Une matrice d'évaluation (volume III, annexe 3) a guidé cet exercice. Elle s'articule sur les questions figurant dans les termes de référence (volume III, annexe 1), se compose de questions et sous-questions détaillées et d'indicateurs indicatifs, et présente la source des données et les méthodes de collecte.

Pour déterminer quels effets avaient eus les modifications apportées au GPE pendant la période couverte par l'évaluation, nous avons pris comme base de comparaison l'évaluation de 2010 de l'Initiative FTI. En l'absence d'un cadre de résultats approuvé par le GPE, nous avons élaboré un modèle provisoire de théorie générale du changement pour servir de base à l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité du Partenariat. Présentée à la section 2.2, la théorie du changement s'appuie sur des hypothèses explicites et implicites relatives à la théorie du programme du GPE dans la théorie du changement au niveau national et dans des documents clés du Partenariat. Une présentation détaillée de l'élaboration de la théorie du changement est faite à l'annexe 4 du volume III.

Direction de l'évaluation et processus de suivi

L'évaluation a été demandée par le Conseil du GPE et dirigée par le Comité indépendant d'évaluation (CIE). Le CIE a travaillé avec l'équipe d'Universalia/R4D pendant toute la durée de l'évaluation (donnant des orientations, examinant des rapports et des communications, faisant part de ses réactions et résolvant des problèmes). L'évaluation s'est déroulée en trois phases.

Phase I – Lancement

Pendant la phase de lancement, nous nous sommes réunis avec le CIE pour préciser l'objet, les objectifs et les méthodes de l'évaluation, avons examiné des documents, et eu des entretiens avec 18 acteurs du GPE pour prendre leur avis sur la façon dont l'évaluation pouvait être le plus utile au GPE. Toutes les personnes rencontrées ont été invitées à indiquer quelles étaient les autres personnes clés à consulter. La liste des personnes à consulter a été tenue à jour à mesure qu'elle s'étoffait. Un rapport initial a été soumis à l'examen du CIE le 18 août 2014. Il a été approuvé le mois suivant.

Phase II – Collecte de données

Les données ont été réunies entre septembre 2014 et avril 2015. Nous avons appliqué une série de méthodes de collecte de données quantitatives et qualitatives, et avons utilisé des sources primaires et secondaires de données, comme on le verra ci-dessous.

Examen de la documentation : Nous avons examiné les publications voulues sur la situation mondiale de l'éducation et de l'efficacité de l'aide, et avons consulté un large éventail de textes liés au GPE, dont les documents suivants :

- Documents et rapports relatifs aux réunions du Conseil du GPE ;
- Documents stratégiques tels que la charte du GPE et le Plan stratégique 2012-2015 ;
- Outils et directives préparées par le Secrétariat du GPE ;
- L'évaluation de 2010 de l'Initiative FTI ainsi que d'autres études et examens réalisés depuis lors ;
- Nombreux documents propres à des pays et des financements donnés.

La liste des documents examinés fait l'objet de l'annexe 6 du volume III[1]. Les autres documents examinés dans le cadre d'un certain nombre de sujets d'enquête qui ont alimenté le principal rapport d'évaluation se trouvent dans les rapports de synthèse constituant le volume IV : annexe 1 (Examen des organisations de référence), annexe 2 (Examen de l'évolution des financements du GPE et au niveau mondial), annexe 3 (Examen du Programme d'activités mondiales et régionales), et annexe 6 (Examen des documents et financements du GPE).

Entretiens avec les différents acteurs : À l'occasion d'entretiens individuels ou en petits groupes, nous avons consulté 59 agents et responsables du Secrétariat du GPE, membres du Conseil et leaders d'opinion au niveau mondial (voir volume III, annexe 7), et 418 acteurs au niveau des pays (voir volume III, annexe 8).

Enquêtes en ligne : Deux enquêtes ont été réalisées pour rassembler des informations auprès du personnel et de partenaires du GPE. L'enquête auprès du personnel s'est adressée à tous les membres du personnel – anciens et actuels – du Secrétariat du GPE, pour lesquels nous disposions d'une adresse électronique. Sur les 74 personnes invitées à participer à l'enquête, 44 ont répondu (36 membres actuels du personnel et 8 anciens). L'enquête auprès des partenaires du GPE s'est adressée à 744 partenaires identifiés par le Secrétariat dans le monde. Ce groupe se composait de représentants de pays en développement, d'Entités de supervision et de gestion et d'Agences de coordination dans des pays où nous ne nous sommes pas rendus, de bailleurs de fonds, de fondations philanthropiques, d'organismes du secteur privé, d'organisations de la société civile, d'institutions multilatérales et d'un certain nombre de personnes membres d'un ou de plusieurs groupes de travail ou initiatives à caractère mondial dont le Partenariat fait partie. L'enquête permis de réunir les réponses de 110 partenaires.

Missions dans les pays : Aidée de consultants régionaux, l'équipe d'évaluation s'est rendue dans huit pays entre janvier et mars 2015 (Éthiopie, Nicaragua, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Vietnam et Zimbabwe). Elle y a rencontré 321 acteurs nationaux. Les critères utilisés pour sélectionner ces pays sont présentés à l'annexe 2 du volume III.

Missions virtuelles dans les pays : Nous avons eu des entretiens par téléphone et par Skype avec 97 acteurs nationaux dans 10 autres pays (Afghanistan, Burundi, Cambodge, Ghana, Honduras, Madagascar, Malawi, Moldavie, Ouganda et Yémen). Les critères utilisés pour sélectionner ces pays sont présentés à l'annexe 2 du volume III.

Mission au siège du Secrétariat du GPE : Les codirigeants et les membres clés de l'équipe d'évaluation ont réuni des données lors d'une mission à Washington et par téléphone/Skype et courriel pour étayer leur examen du Secrétariat et du Conseil du GPE.

[1] Les documents consultés pour l'Examen rapide de l'organisation et l'Examen du Fonds de la société civile pour l'éducation font partie de l'annexe 6 du volume III.

© Universalia
Results for Development

Phase III - Analyse des données et établissements de rapports

Comme on l'a vu plus haut, l'évaluation repose sur le modèle provisoire de théorie générale du changement élaboré par l'équipe d'évaluation, et prend comme base de comparaison les constats de l'évaluation de 2010 de l'Initiative FTI. La matrice d'évaluation a été utilisée pour structurer l'analyse des données et aboutir à nos constats sur les questions et indicateurs clés et les différents sujets d'enquête de l'évaluation.[2]

L'utilisation de plusieurs sources de données et méthodes de collecte nous a permis de recouper l'information sur un certain nombre de questions de sources différentes. Cela a aidé à valider l'information et à en garantir la fiabilité et, partant, à améliorer la qualité des constats et des conclusions de l'évaluation et à les rendre plus crédibles.

En avril 2015, nous avons analysé les données (notamment dans le cadre d'un atelier de deux jours avec les membres clés de l'équipe) et avons établi un avant-projet de rapport d'évaluation. Celui-ci a été révisé à la lumière des échanges avec le CIE et des avis reçus, et a ensuite été communiqué au Secrétariat et au Conseil du GPE en juin 2015 pour recevoir leurs commentaires..

Limites de l'évaluation et stratégies d'atténuation

Les problèmes rencontrés pendant évaluation et les stratégies pour y faire face sont présentés ci-après. Ces difficultés ont été préjudiciables au calendrier de collecte et d'analyse de données, mais elles ne devraient pas avoir d'incidence sur les résultats finaux de l'évaluation. L'annexe 2 du volume III revient plus en détail sur cette question.

- Pendant l'évaluation, de nombreuses modifications ont continué d'être apportées au Partenariat mondial, et plus particulièrement à son Secrétariat. Dans ce rapport, nous nous sommes efforcés de tenir compte des questions auxquelles le Secrétariat ou le Conseil du GPE avaient commencé à s'attaquer. Globalement, le fait que l'évaluation ait démarré plus tard que prévu a toutefois nui à la possibilité d'utiliser les constats faits pour éclairer le processus d'élaboration du nouveau Plan stratégique dès le début[3].
- Nous nous sommes heurtés à des difficultés dans l'examen des documents et des financements du Partenariat du fait de l'hétérogénéité et de la nature évolutive des modèles de rapports sur les financements du GPE ainsi que de l'absence d'une ventilation claire des composantes budgétaires de nombreux financements du GPE. De ce fait, il a fallu se fier à nos propres interprétations plutôt que de s'en tenir à des catégories préétablies par le GPE pour rapprocher les allocations de financements et les activités des objectifs du Partenariat. Pour gommer autant que possible ces disparités, nous avons créé un outil standard d'examen des documents et avons comparé les constats que nous faisions à ceux des Rapports sur les résultats de l'éducation et des Examens de portefeuille.
- La qualité, la fiabilité et l'homogénéité des données proposées par le Secrétariat du GPE et les acteurs nationaux, et de celles existant dans les documents ont posé des problèmes pour analyser les effets additionnels du Partenariat. De ce fait, et en l'absence d'une

[2] Examen des documents et des financements du GPE, Examen de l'évolution des financements du GPE et au niveau mondial, Examen rapide de l'organisation, huit missions dans les pays et dix missions virtuelles, Examen du Programme d'activités mondiales et régionales, et Examen du Fonds de la société civile pour l'éducation.

[3] Le comité indépendant d'évaluation était déjà constitué en mars 2013, mais sa création n'a été officiellement approuvée par le Conseil qu'en novembre 2013 ; les termes de référence de l'évaluation n'ont été approuvés qu'en avril 2014, soit cinq mois plus tard qu'initialement prévu.

situation « hors GPE », il a été difficile de déterminer avec certitude les effets du GPE sur les financements de l'éducation. Pour remédier à ces faiblesses, nous avons consulté des représentants du Rapport de suivi mondial (RSM) et de Government Spending Watch pour pouvoir nous appuyer sur des données aussi fiables et homogènes que possible. Chaque fois que possible, nous avons analysé l'évolution des financements de l'éducation avant et après 2010, et nous nous sommes entretenus avec de nombreux acteurs pour déterminer l'impact du GPE sur l'évolution de ces financements.

- Le taux de participation à l'enquête auprès des partenaires du GPE dans le monde a été très faible (14 %), malgré le rappel qui leur a été adressé. De ce fait, les résultats obtenus n'occupent pas une place de choix dans le rapport d'évaluation. Il y est toutefois fait référence dans un certain nombre de cas pour compléter l'information résultant d'autres enquêtes. Les entretiens avec les acteurs et experts mondiaux et les 18 missions sur place ou virtuelles ont également permis de rassembler des données utiles.

1.4 Structure du rapport

Le rapport d'évaluation intermédiaire se compose de quatre volumes.

La structure du volume I, le rapport principal, est la suivante :

- Chapitre 1: Contexte de l'évaluation et résumé de la méthodologie appliquée
- Chapitre 2: Présentation générale du Partenariat mondial pour l'éducation
- Chapitre 3: Contexte et pertinence du GPE
- Chapitre 4: Partenariat, gouvernance et gestion du GPE au niveau mondial
- Chapitre 5: Efficacité du GPE au niveau mondial
- Chapitre 6: Efficacité du GPE au niveau national
- Chapitre 7: Conclusions et recommandations.

Le volume II se compose des huit études de cas nationales qui étayent le rapport principal.

Le volume III fait une présentation détaillée de la méthodologie et des outils utilisés (matrice, protocoles d'entrevue et questionnaires d'enquête).

- Le volume IV se compose des rapports de synthèse sur les six sujets d'enquête :
- Examen des organisations de référence
- Examen de l'évolution des financements du GPE et au niveau mondial
- Examen du Programme d'activités mondiales et régionales (AMR)
- Examen du Fonds de la société civile pour l'éducation (FSCE)
- Synthèse des études de cas virtuelles de 10 pays
- Examen des documents et des financements du GPE.

© Universalia
Results for Development

2 Présentation générale du Partenariat mondial pour l'éducation

2.1 Vue d'ensemble

Plus descriptive qu'analytique, cette présentation générale du GPE vise à donner un aperçu du Partenariat aux utilisateurs du présent rapport.

Le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) est un partenariat mondial multilatéral qui vise à renforcer les plans nationaux d'éducation, améliorer l'efficacité de l'aide, coordonner l'appui des bailleurs de fonds et mobiliser les financements nécessaires pour atteindre les objectifs du programme Éducation pour tous. Il compte aujourd'hui 60 pays en développement (PDP)[4], plus de 30 organismes de développement ou de financement bilatéral et multilatéral, des organisations de la société civile, des organismes du secteur privé et des fondations philanthropiques.

Le Partenariat a été initialement créé en 2002 sous l'appellation Initiative pour une mise en œuvre accélérée du Programme Éducation pour tous (FTI-EPT). En 2010, une évaluation à mi-parcours de l'Initiative FTI[5] a confirmé que ce dispositif restait pertinent et reconnu qu'il constituait un forum mondial inclusif ayant amené les bailleurs de fonds du secteur de l'éducation à davantage mettre l'accent sur les plans et les processus pilotés par les pays dans ce secteur. Les évaluateurs ont toutefois ajouté que les contributions de l'Initiative FTI n'avaient pas été à la hauteur des objectifs ambitieux de mobilisation de ressources intérieures et extérieures à l'appui de ce secteur. Les principales recommandations issues de l'évaluation à mi-parcours étaient les suivantes :

- Transformer l'Initiative FTI en un partenariat beaucoup plus robuste, notamment en renforçant la représentation des pays dans les mécanismes de décision et en le rendant moins dépendant de la Banque mondiale.
- Mieux définir le champ et le profil des activités du Partenariat, par exemple en précisant les types d'objectifs EPT à soutenir et les pays bénéficiaires. Il était notamment recommandé d'appliquer les mêmes modalités à tous les pays, y compris aux États fragiles, mais d'adapter l'aide fournie aux circonstances.
- Veiller à ce que les financements de l'Initiative FTI soient utilisés pour faire ce qui ne peut être fait en leur absence, par exemple en réservant des financements pour les pays pénalisés par le mode d'allocation des ressources des organismes d'aide bilatérale.
- Renforcer les systèmes et mécanismes de suivi-évaluation de l'Initiative FTI, notamment en définissant et faisant approuver un dispositif à cette fin.

Les constats et les recommandations résultant de l'évaluation de 2010 ont débouché sur différentes réformes qui visaient à améliorer la performance de l'Initiative FTI et à en renforcer la gouvernance et les modalités de financement. Il a ainsi été décidé notamment de rebaptiser l'Initiative FTI, qui est devenue le Partenariat mondial pour l'éducation, en 2011, et de modifier sa mission, ses buts et ses objectifs stratégiques. Ces réformes sont présentées à la section 3.3 (sur le contexte interne). Une liste complète des réformes est donnée à l'annexe 5 du volume III.

[4] Un nouveau pays a adhéré en 2015.

[5] Cambridge Education. Mokoro, Oxford Policy Management (2010). Mid-term evaluation of the EFA Fast Track Initiative. Cambridge/Oxford/UK.

2.2 Le GPE aux niveaux national et mondial

Bien que le passage de l'initiative FTI au GPE se soit accompagné d'un certain nombre de modifications stratégiques et opérationnelles (voir section 3.3), la logique sous-jacente à ces deux modèles reste fondamentalement la même : « l'apport d'un appui financier et technique adéquat à un processus robuste d'élaboration et de mise en œuvre de la politique de l'éducation entraîne logiquement une amélioration de la politique sectorielle, laquelle entraîne à son tour une amélioration des résultats scolaires des enfants et des jeunes »[6].

Tout comme avant 2010, le Partenariat opère aux niveaux national et mondial, cherchant à tirer parti de cette source d'influence positive et réciproque, une corrélation qui ressort des documents du GPE et qu'illustre, à notre sens, la figure 2.1 ci-dessous.

Figure 2.1 Corrélation entre les interventions du GPE aux niveaux national et mondial



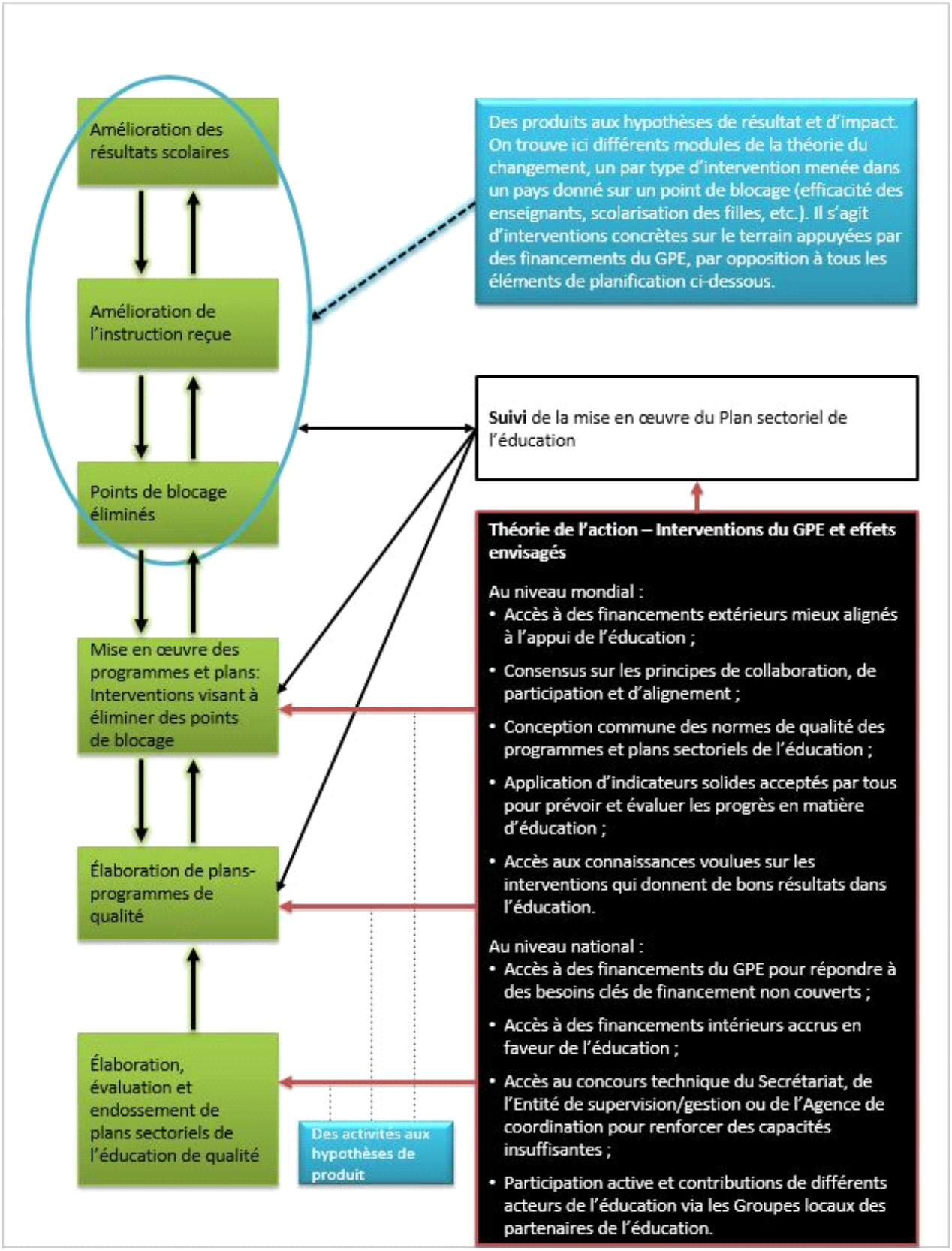
En l'absence d'un cadre de résultats approuvé par le GPE, nous avons élaboré un modèle provisoire de théorie générale du changement pour servir de base à l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité du Partenariat[7]. Cette théorie du changement s'appuie sur des hypothèses explicites et implicites relatives à la théorie du programme du GPE dans la théorie du changement au niveau national et dans des documents clés du Partenariat. La figure 2.2 présente une version simplifiée de cette théorie sous forme graphique et annotée. Une présentation plus complète, en décrivant le mode d'élaboration et examinant les hypothèses logiques sous-jacentes retenues pour les figures 2.1 et 2.2, en est faite à l'annexe 4 du volume III.

[6] Rapport sur les résultats de l'éducation, GPE, 2013.

[7] Une théorie du changement permet de visualiser et de décrire les mécanismes fondamentaux devant conduire à un changement sous l'effet (ou avec la contribution) d'une action en faveur du développement. Une théorie complète du changement est plus large qu'un cadre de résultats et comprend un examen des liens logiques escomptés entre les différentes phases, et notamment une analyse de la mesure dans laquelle ces liens reposent sur des faits existants ou sur des hypothèses. En tant que telle, la théorie du changement permet de mettre en évidence les éléments d'incertitude, qui peuvent alors être soumis à des tests et ajustés pendant la mise en oeuvre du programme. Par opposition, le cadre de résultats se limite généralement à un certain nombre des éléments constitutifs des processus complexes de transformation décrits par la théorie du changement.

© Universalia
Results for Development

Figure 2.2 Théorie simplifiée du changement du GPE (élaborée par l'équipe d'évaluation)



Niveaux mondial et régional

Selon le Plan stratégique 2012-2015, le Partenariat mondial « mettra à profit l'influence, les compétences, le leadership et les ressources de ses partenaires » au niveau mondial et régional. Il ressort des documents du GPE que les activités et les réalisations au niveau mondial visent à soutenir financièrement, guider, harmoniser et accompagner les interventions du GPE au niveau national en encourageant :

- L'accès à des financements extérieurs mieux coordonnés et à une aide financière intérieure solide et plus importante à l'appui de l'éducation ;
- Les acteurs nationaux et internationaux au niveau national à adopter et suivre les principes de collaboration et de participation prônés par le Partenariat et à tenir compte des normes qu'il recommande pour l'application de mécanismes efficaces et inclusifs de planification sectorielle et l'harmonisation de l'aide au secteur de l'éducation ;
- L'accès aux connaissances mondiales sur les processus et les pratiques de référence applicables à l'élaboration des politiques pour éclairer la préparation, la mise en œuvre et le suivi des PSE nationaux ;
- Le renforcement des capacités des acteurs nationaux par une assistance technique aux efforts de réforme du secteur de l'éducation (par l'intermédiaire du Secrétariat et d'autres partenaires du GPE sur le terrain).

Les acteurs de l'éducation peuvent faire appel au Programme d'activités mondiales et régionales (AMR) pour présenter une requête de financement auprès du GPE à l'appui d'activités de recherche, de renforcement des capacités et de partage des connaissances dans le cadre des objectifs énoncés dans le Plan stratégique 2012-2015.

Niveau national

Au **niveau national**, le GPE prête son concours financier et technique à ses pays membres pour élaborer et mettre en œuvre de solides plans sectoriels de l'éducation, renforcer les Groupes locaux des partenaires de l'éducation (GLPE) et les Examens sectoriels conjoints, et conduire des activités permettant d'atteindre les buts et objectifs nationaux dans le secteur de l'éducation. Pendant la période examinée ici, les pays ont pu requérir trois types de financements du Fonds du GPE. Comme on le verra ci-dessous, l'intitulé ou le champ d'application de ces financements a parfois légèrement changé à l'automne 2014 dans le cadre du nouveau modèle de financement du GPE (voir section 6.3).

- Les **financements pour la mise en œuvre de programmes (PIG),** mécanisme central de financement appuyant l'exécution d'un programme sur trois ans qui contribue à la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation. Depuis fin 2014, l'appellation « financement pour la mise en œuvre d'un programme sectoriel de l'éducation » est utilisée. Le montant maximum pouvant être requis de ce guichet de financement est de 100 millions de dollars.
- Les **financements pour la préparation de plans sectoriels de l'éducation (EPDG)**, qui aident les PDP à préparer ou réviser leurs plans sectoriels de l'éducation. Les PDP à faible revenu, en particulier, sont encouragés à requérir ce type de financement. En 2014, « ESPDG » est devenu le sigle utilisé pour cet instrument qui comprend maintenant des ressources réservées aux analyses sectorielles.
- Les **financements pour la préparation de programmes (PDG),** qui « appuient la conception d'un programme qui sera financé par le GPE. Ce programme doit être établi sur la base du plan sectoriel de l'éducation du pays et doit cadrer avec les orientations

© Universalia
Results for Development

stratégiques pertinentes du GPE »[8]. L'intitulé et le champ d'application de ce financement n'ont pas changé en 2014.

En outre, les coalitions nationales pour l'éducation peuvent présenter une requête de financement au GPE en utilisant le Fonds de la société civile pour l'éducation qui vise à renforcer le rôle que les organisations de la société civile (OSC) jouent dans l'élaboration et le suivi des plans sectoriels de l'éducation (PSE).

2.3 Gouvernance et gestion du GPE

Niveau mondial

Au niveau mondial, le GPE est gouverné par un Conseil d'administration de 19 membres représentant les principaux groupes du Partenariat : les pays en développement partenaires et les pays donateurs détiennent respectivement six sièges, les organisations multilatérales et les organisations de la société civile[10] en occupent respectivement trois, et un siège est réservé aux entreprises/fondations privées. Le mandat des membres du Conseil et de leurs suppléants est de deux ans. Mme Julia Gillard, ancienne première ministre australienne, préside le Conseil d'administration depuis février 2014. L'encadré 1 présente le rôle et les responsabilités du Conseil.

Encadré 1: Rôle et responsabilités du Conseil (conformément à la charte de 2013)

Définir les stratégies et les politiques du GPE et superviser le travail du Partenariat pour qu'il s'acquitte de sa mission

Jouer un rôle mondial de leader, de rassembleur et d'ambassadeur de l'éducation (en promouvant la cause du Partenariat et la prestation de services éducatifs de qualité pour tous les enfants des pays en développement et en veillant à ce que le Partenariat influence le dialogue planétaire sur l'éducation et propose des réponses aux questions qu'il soulève[9])

Mobiliser des ressources pour le GPE et plaider en faveur d'un accroissement des financements intérieurs et extérieurs en faveur de l'éducation dans les pays en développement

Diriger et superviser le bon fonctionnement, l'éthique et la gestion financière du Partenariat.

Installé à Washington et dirigé par un directeur général, le Secrétariat est chargé des modalités opérationnelles facilitant la mise en œuvre de la stratégie du GPE. Au 31 décembre 2014, 52 personnes travaillaient pour le Secrétariat, qui a le rôle et les responsabilités suivantes (conformément à la charte de 2013) :

- Fournir un soutien au Partenariat, au Président, au Conseil et à ses comités.
- Fournir des services d'appui et de coordination pour l'organisation des réunions du Partenariat ; diriger les campagnes de collecte de fonds visant à alimenter les ressources du GPE et promouvoir l'accroissement des financements intérieurs et extérieurs destinés à l'éducation.
- Œuvrer avec tous les partenaires à la promotion de pratiques efficaces en matière de communication de données et de résultats dans le secteur de l'éducation.

[8] Guide du processus GPE au niveau des pays, p.6.

[9] GPE. 2013 [3], Charte du Partenariat mondial pour l'éducation

[10] Un représentant des OSC internationales/OSC du Nord, un représentant des OSC des pays en développement partenaires, et un représentant du corps enseignant.

- Fournir une aide au GLPE et aux Agences de coordination pour renforcer le processus au sein du pays.
- Collecter, suivre et échanger, entre partenaires, des informations de portée mondiale et nationale sur les financements dans le domaine de l'éducation.
- Faciliter la coordination des efforts déployés par le Partenariat pour traiter les questions et les priorités en matière de politiques, de données, de capacités et de finances.
- Faciliter l'échange d'informations sur les enseignements tirés de l'expérience et de données provenant de pays en développement partenaires dans le cadre du Partenariat mondial.

Niveau national

Au niveau national, les organes de gouvernance et de gestion du GPE se composent du gouvernement du pays en développement partenaire, d'un Groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE), d'une Agence de coordination et d'une Entité de supervision ou de gestion.

Le **Groupe local des partenaires de l'éducation** se compose de représentants de groupes de parties prenantes au secteur de l'éducation. Idéalement, ce groupe rassemble le ministère de l'Éducation du pays considéré, les pays donateurs, le secteur privé et les organisations de la société civile. « Forum de concertation destiné à promouvoir le dialogue sur la politique à mener, ainsi que l'alignement et l'harmonisation de l'aide des bailleurs de fonds aux plans sectoriels d'éducation »[11], le GLPE est chargé de veiller à la transparence de la communication entre les membres du groupe et à l'application de solides procédures de suivi-évaluation pour suivre les progrès, les problèmes et les financements dans ce secteur.

Choisie par le GLPE, l'**Agence de coordination** joue un rôle central de communication et de coordination dans la mise en œuvre des programmes du GPE au niveau national. Elle est notamment, mais non exclusivement, chargée de : tisser des relations étroites entre les partenaires au niveau national ; faciliter le travail du GLPE ; contribuer à la mise en place de mécanismes solides de suivi-évaluation ; veiller à ce que les décaissements des fonds du GPE interviennent en temps voulu et soit gérés de manière efficace ; appuyer la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation[12].

Lorsque l'allocation indicative a été approuvée, une **Entité de supervision** ou une **Entité de gestion** est désignée. La nature de l'Entité désignée est fonction du contexte du pays et du mode d'affectation des fonds du GPE au pays partenaire. Ainsi, l'Entité de supervision transfère les fonds reçus du GPE au gouvernement partenaire alors que l'Entité de gestion gère directement ces financements et les activités du programme mises en œuvre dans le pays. Une fois une allocation décaissée à un pays, l'Entité de supervision ou de gestion est tenue de tenir le GLPE et, par l'intermédiaire du Secrétariat, le Conseil du Partenariat informés de l'état d'avancement de la mise en œuvre.

2.4 Financement du GPE

Du début des opérations en 2003 jusqu'en décembre 2013, le montant combiné des financements FTI et GPE approuvés pour mettre en œuvre des plans sectoriels de l'éducation dans 52 pays a été de 3,66 milliards de dollars au total, dont 55 % (2 milliards de dollars) avaient été décaissés à la fin

[11] GPE. 2013 [3], Charte du Partenariat mondial pour l'éducation

[12] Guide du processus GPE au niveau des pays (2012)

© Universalia
Results for Development

de l'année 2013. Pendant la période ici considérée (2010-2014), le GPE a approuvé environ 2,47 milliards de dollars à l'appui du développement du secteur de l'éducation.

Le GPE compte actuellement 22 donateurs bilatéraux[13]. La plupart des financements que le GPE accorde aux pays sont administrés au moyen du Fonds du Partenariat mondial pour l'éducation, fonds fiduciaire unique constitué en 2011 spécialement pour le Partenariat et géré par la Banque mondiale. . Le Fonds de la société civile pour l'éducation (FSCE) est un guichet de subventions financé par le Fonds du GPE.

En plus du Fonds du GPE principal, trois autres fonds demeurent encore en opération : le Fonds catalytique, qui existait au moment de l'Initiative FTI, et deux autres fonds destinés à faciliter les contributions de la Commission européenne (CE). Ces fonds disposaient encore d'importants soldes en espèces qui devaient être utilisés quand le Fonds du GPE a été créé. Actuellement, les contributions à ces trois fonds sont terminées et le Partenariat mondial pour l'éducation élimine progressivement les soldes de trésorerie. Le Fonds catalytique devrait fermer en 2016. Toutefois, deux fonds fiduciaires pour un bailleur de fonds unique devront être créés pour honorer l'engagement de la Commission européenne à la reconstitution des ressources 2015-2018, puisque celle-ci ne peut faire transiter ses contributions par le Fonds principal du GPE, celui-ci étant un Fonds financier intermédiaire.

[13] Un certain nombre de membres donateurs n'ont pas contribué au GPE ces dernières années (Roumanie et Russie). Si l'on ajoute le Children's Investment Fund Foundation (CIFF) et Dubai Cares , 24 donateurs contribuent au Fonds du GPE.

3 Contexte et pertinence du Partenariat mondial pour l'éducation

3.1 Introduction

Ce chapitre résume les principales évolutions du contexte extérieur au Partenariat mondial et leurs implications sur la pertinence globale de son action, ainsi que les changements intervenus en interne durant la période sous revue.

3.2 Contexte mondial et pertinence du GPE

Constat 1. D'importants progrès ont été réalisés dans les pays en développement au niveau de l'éducation de base[14] mais cette dynamique s'est quelque peu enrayée ; de plus, avec le passage aux Objectifs de développement durables, l'attention portée par la communauté internationale à l'éducation de base risque de décroître. L'accent mis par le Partenariat mondial sur l'accès à une éducation de base de qualité et sur l'allocation stratégique de financements extérieurs et intérieurs s'est révélé pertinent et devrait le rester dans ce contexte en pleine évolution.

Ni les deux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) relatifs à l'éducation ni les six objectifs de l'Éducation pour tous (EPT) ne seront atteints en 2015, contrairement à ce qui avait été escompté en 2000. D'importants progrès ont néanmoins été réalisés au cours des dix dernières années, en particulier en ce qui concerne la scolarisation et la parité entre les sexes[15]. Ces résultats sont associés à une augmentation des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation et à une augmentation de la part des budgets nationaux consacrée à l'éducation dans les pays à faible revenu comme dans ceux à revenu moyen inférieur[16]. L'aide extérieure a également joué un rôle. L'APD pour l'éducation est passée d'USD 6,5 milliards en 2002 à USD 13,5 milliards en 2013[17].

Des progrès bien moindres ont, toutefois, été accomplis en ce qui concerne les autres objectifs de l'EPT (objectif 4 d'alphabétisation des adultes et objectif 6 de qualité de l'éducation, notamment)[18]. Point essentiel, si les enfants sont plus nombreux à fréquenter l'école, ils n'y apprennent pas toujours ; il apparaît maintenant évident qu'il y a une crise de l'acquisition des savoirs à l'échelle

[14] Tout au long de ce rapport, le terme « éducation de base » est utilisé pour désigner le préprimaire (toute scolarisation avant la première année de primaire), le primaire (1re à 6e année d'enseignement), le premier cycle du secondaire (7e à 9e année d'enseignement) et l'alphabétisation des adultes, dans des contextes officiels ou informels.

[15] Source : Statistiques sur l'éducation de la Banque mondiale, consultables à l'adresse : http://databank.worldbank.org/data/home.aspx

[16] RSM UNESCO (2015). Consulté à l'adresse : http://en.unesco.org/gem-report/report/2015/education-all-2000-2015-achievements-and-challenges#sthash.8fGM9VIT.dpbs

[17] Source : Base de données SNPC du CAD-OCDE, consultable à l'adresse : http://stats.oecd.org/index.aspx?lang=fr&SubSessionId=5d535278-856f-4cdd-afc0-468d08dddf45&themetreeid=3

[18] Les six objectifs de l'EPT sont consultables ici : http://www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/efa-goals/

© Universalia
Results for Development

mondiale : 250 millions d'enfants de l'âge de la quatrième année du primaire ne savent toujours pas lire[19]. En outre, le nombre des adultes qui ne savent ni lire ni écrire a continué de stagner à près de 780 millions (dont deux tiers de femmes) ; au plan mondial l'illettrisme n'a baissé que de 1 % depuis 2000[20]. Au niveau préprimaire, où les taux de scolarisation ont augmenté considérablement depuis 2000, l'accès reste peu équitable et la qualité médiocre[21].

Même dans les domaines où des progrès ont été enregistrés – la scolarisation par exemple – l'amélioration a été nette dans la première décennie du siècle tandis que l'on constate une certaine stagnation ensuite. Si, par exemple, les taux de scolarisation ont augmenté en primaire, cette hausse est restée en retrait de la croissance de la population, en particulier en Afrique. Au plan mondial, le nombre des enfants d'âge primaire non scolarisés est resté de l'ordre de 58 millions depuis 2008. Ces enfants vivent très majoritairement dans des États fragiles ou touchés par un conflit.

Les Objectifs de développement durables (ODD) en cours de finalisation pour la période 2015 – 2030 tiennent largement compte de ces problèmes et mettent l'accent sur le processus d'apprentissage et l'équité à tous les niveaux d'éducation. Les leaders d'opinion consultés préviennent toutefois qu'avec les ODD, la communauté internationale risque de ne pas accorder autant d'attention à l'éducation de base qu'elle ne l'a fait depuis 2000. Selon la formulation actuelle, l'éducation constituera l'un des 17 ODD alors que l'éducation de base faisait l'objet de deux des huit Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et de la totalité des six objectifs de l'EPT. Dans la proposition actuelle des ODD, l'éducation ne fait l'objet que d'un seul objectif global et la définition de l'éducation de base couvre le préprimaire, le primaire et le premier cycle du secondaire. Il n'y aura pas d'objectifs parallèles, plus détaillés, d'Éducation pour tous, même s'il est à noter qu'un cadre d'action dirigé par l'UNESCO traitera la question plus en détail que l'ODD relatif à l'éducation.

Les faibles niveaux de financement extérieur de l'éducation de base, toujours à la baisse, restent un obstacle majeur aux progrès, alors que les attentes et les besoins d'aide internationale des pays en développement évoluent, de même que les priorités et les modalités de financement des bailleurs. La part de l'aide au développement non traditionnelle[22] est passée de 8 à 31 % environ, avec une baisse correspondante de la part relative de l'APD. Globalement, l'APD continue de croître après avoir connu quelques replis à la suite de la récession mondiale qui a débuté en 2008. Toutefois, les pays donateurs font transiter davantage d'aide par des canaux bilatéraux, au détriment des canaux multilatéraux.

Une enquête récemment menée auprès des pays en développement montre que ceux-ci estiment avoir encore besoin d'aide mais attendent des bailleurs qu'ils adoptent plutôt un rôle de facilitateur, « qu'ils continuent à fournir des financements vitaux mais à l'appui de programmes d'investissement sectoriels publics ; qu'ils fournissent plus d'assistance sous forme de meilleurs conseils techniques et politiques et qu'ils fassent davantage pour mobiliser des flux privés. »[23] Les

[19] RSM 2014.

[20] Sources : RSM 2013-2014 et RSM 2015.

[21] RSM 2015

[22] L'aide non traditionnelle comprend des initiatives de type aide non CAD, philanthropie, investissement d'impact, fonds mondiaux et fonds climatiques. Voir à ce propos : Greenhill, R., A. Prizzon et A. Rogerson (2013), "The Age of Choice: Developing Countries in the New Aid Landscape: A Synthesis Report." *ODI Working Paper 364.*

[23] Davies, R. et J. Pickering (2015), "Making Development Co-operation Fit for the Future: A Survey of Partner Countries", *OECD Development Co-operation Working Papers n° 20.*

pays en développement voient dans l'appui budgétaire général et sectoriel la principale modalité d'aide pour l'avenir.

En attendant, les besoins de financement de l'éducation de base augmentent plus vite que la disponibilité des fonds extérieurs. En supposant que les prochains ODD prévoient une scolarisation à 100 % au préprimaire, au primaire et au premier cycle du secondaire, le Rapport de suivi mondial 2015 (RSM) prévoit que le coût total annuel fera plus que doubler dans les pays à revenu faible et moyen inférieur, passant de USD 100 milliards actuellement à USD 239 milliards, avec plus d'un triplement dans les pays à faible revenu. Il semble peu probable que les flux annuels d'aide en faveur de l'éducation augmentent dans des proportions suffisantes pour faire face à ces besoins.

D'après Fredriksen (2011)[24], si l'aide à l'éducation de base continue à stagner ou même si elle augmente modestement, il faudra la concentrer plus stratégiquement sur les domaines qui en ont le plus besoin et sont les moins bien dotés. À l'heure actuelle, ces domaines sont les suivants : les populations pauvres, les enfants non scolarisés et les adultes illettrés, et pas seulement dans les pays pauvres ; l'Afrique subsaharienne qui au vu d'un taux d'accroissement démographique toujours élevé requiert à la fois un développement du secteur primaire et du secteur secondaire ; les États fragiles ou touchés par un conflit, y compris les réfugiés qu'ils abritent ; les biens publics mondiaux ou transnationaux tels que les données et les bonnes pratiques en matière d'éducation, y compris les outils, les analyses sectorielles et diverses formes de supports de connaissances (rapports de recherche sur des domaines d'actualité, par ex.)[25].

Implications pour le Partenariat mondial

Au vu de la stagnation des progrès de l'éducation de base observée sur la période 2010-2014, il apparaît que l'orientation du Partenariat mondial sur ce segment (qui comme indiqué plus haut inclut le préprimaire, le premier cycle du secondaire et l'alphabétisation des adultes) est restée pertinente et appropriée, et cette pertinence devrait se maintenir, voire s'accroître avec les Objectifs de développement durables. De même, l'accent mis par le Partenariat mondial sur l'accès à une éducation de qualité et sur les acquis scolaires, plus prononcé pendant la période sous revue qu'avant 2010, est justifié au vu de la crise mondiale de l'acquisition des savoirs. Toutefois, jusqu'ici, l'allocation des financements du GPE n'a pas concerné certains domaines mal desservis de l'éducation de base, comme l'illettrisme des adultes et des jeunes.

Par ailleurs, les priorités stratégiques du GPE sur cette période, notamment l'accent accru sur les États fragiles ou touchés par un conflit ont été pertinentes au vu de la stagnation de l'aide consacrée à l'éducation de base et de la nécessité qui en découle de concentrer stratégiquement l'aide résiduelle sur les domaines qui en ont le plus besoin et sont les moins bien dotés.

Le Partenariat mondial décaisse actuellement environ USD 500 millions par an pour le financement de l'ensemble des composantes de l'éducation de base (y compris le préprimaire, le premier cycle du secondaire, les écoles de la seconde chance, etc.). C'est une contribution importante mais qui reste modeste au regard de l'estimation totale des besoins de financement pour l'éducation de base.

[24] Fredriksen, B. (2011): Education Resource Mobilization and Use in Developing Countries: Scope for Efficiency Gains through more Strategic Use of Education Aid. Consulté à l'adresse : http://www.resultsfordevelopment.org/sites/resultsfordevelopment.org/files/R4D_Education%20Resource%20Mobilization.pdf

[25] Le terme de biens publics mondiaux (ou transnationaux) est utilisé ici pour désigner les activités explicitement liées à l'élaboration ou au partage de connaissances et les produits en résultant, qui sont pertinents et accessibles à divers acteurs à un coût nul ou minime.

© Universalia
Results for Development

3.3 Contexte interne du GPE

Constat 2. Depuis 2010, le Partenariat mondial a engagé d'importants changements (qui se poursuivent) pour améliorer les points faibles signalés précédemment. Le Conseil d'administration et le Secrétariat du GPE ont bien géré certaines parties du parcours de changement, même s'il n'a pas toujours été facile d'accorder le rythme et l'ampleur des changements avec les capacités organisationnelles, ni d'en contrôler les effets sur les performances.

En 2010, l'évaluation de l'initiative FTI soulignait la « volonté et l'engagement de réforme », en particulier dans le domaine de la gouvernance. Cet esprit s'est maintenu tout au long de la période sous revue pendant laquelle le Partenariat mondial a fait de nombreux efforts pour améliorer les points faibles mis en lumière par l'évaluation de 2010 et régler d'autres problèmes qui sont apparus dans l'intervalle.

Le tableau 3.1 résume les principales réformes mises en œuvre depuis 2010 pour parfaire la transition entre l'initiative FTI et le GPE. Des détails sur les mesures prises suite à l'évaluation de 2010 sont donnés dans le volume III, à l'annexe 5.

Tableau 3.1 Changements liés à la transition entre l'initiative FTI et le GPE, intervenus depuis 2010

	Initiative Fast Track (2002 – 2010) [26]	Partenariat mondial pour l'éducation (depuis 2011) [27]
Mission	« Accélérer les progrès vers la réalisation, d'ici 2015, de l'objectif principal de l'EPT d'achèvement par tous, garçons et filles, du cycle primaire. »	« Dynamiser et coordonner l'action menée au niveau mondial pour dispenser une éducation de qualité à tous les enfants, garçons et filles, en donnant la priorité aux plus pauvres et aux plus vulnérables. »
Buts et objectifs stratégiques	**Contributions clés de l'initiative FTI** : • Politiques sectorielles rationnelles et recours aux études comparatives. • Aide plus efficace à l'enseignement primaire (Déclaration de Paris). • Augmentations soutenues de l'aide à l'enseignement primaire. • Financement national adéquat et soutenu de l'enseignement primaire. • Responsabilité accrue pour les résultats obtenus par rapport aux indicateurs. Après 2004, les documents de l'initiative FTI soulignent aussi l'objectif de suppression des écarts dans les domaines des finances, des politiques, des moyens et des données du secteur éducatif.	**Quatre buts** 1. *Accès universel* : Tous les enfants ont accès à un espace sûr et bien équipé pour y recevoir une éducation dispensée par un enseignant qualifié. 2. *Apprentissage pour tous* : Tous les enfants maîtrisent les rudiments de la lecture, de l'écriture et du calcul dès les petites classes. 3. *Atteindre chaque enfant* : Les ressources sont destinées en priorité aux enfants les plus marginalisés et à ceux qui vivent dans des États fragiles ou touchés par un conflit. 4. *Bâtir pour l'avenir* : Les systèmes nationaux ont la capacité et l'intégrité voulues pour dispenser, soutenir et évaluer une éducation de qualité pour tous.

[26] Source : Cadre stratégique FTI 2004

[27] Source : Plan stratégique du GPE pour 2012-2015, et décisions pertinentes du Conseil d'administration du GPE

Initiative Fast Track (2002 – 2010) [26]		Partenariat mondial pour l'éducation (depuis 2011) [27]
		Cinq objectifs 1. Les États fragiles ou en conflit sont en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre leurs plans d'éducation. 2. Toutes les filles des pays participant au GPE achèvent avec succès leur scolarité primaire et accèdent à l'enseignement secondaire dans un environnement éducatif sûr et bienveillant. 3. Augmentation spectaculaire du nombre d'enfants apprenant à lire et à compter et sachant lire et compter en troisième année du cycle primaire. 4. Amélioration de l'efficacité de l'enseignement par le recrutement, la formation et la rétention d'enseignants dotés des moyens de dispenser une éducation de bonne qualité. **5.** Renforcer le soutien et accroître le volume, l'efficacité, l'efficience et l'allocation équitable du financement extérieur et des ressources nationales de l'éducation dans les pays admis à bénéficier du GPE.
Gouvernance	Comité de pilotage comprenant initialement des représentants de 6 donateurs partenaires, 1 pays en développement partenaire (PDP) et 1 organisation de la société civile (OSC). Après 2008, 2 sièges supplémentaires pour la société civile et les pays en développement. Rotation annuelle de coprésidents : un représentant du G7 et un représentant d'un autre bailleur.	• **2010** : Création d'une structure de Conseil fondée sur les groupes constitutifs, avec égale représentation des PDP et des pays donateurs. • Présidente du Conseil d'administration, indépendante des groupes constitutifs. Représente le Conseil et le Partenariat dans son ensemble.
Direction	Secrétariat hébergé par la Banque mondiale (Vice-Présidence Développement humain). Directeur du Secrétariat nommé par la Banque mondiale.	• Secrétariat hébergé par la Banque mondiale (Vice-Présidence Finance du développement). • **2013** : Directrice générale (DG) nommée par le Conseil d'administration du GPE.
Mécanisme de financement	• Fonds catalytique • Fonds de développement de programmes d'éducation	• Création d'un fonds unique du GPE, avec trois types de financement (2011) • Élimination progressive du Fonds catalytique et de deux fonds fiduciaires pour un bailleur de fonds unique (contributions de la Commission européenne).

Le Conseil d'administration du GPE et son Secrétariat ont géré avec efficacité divers aspects des changements organisationnels en cours, comme expliqué ci-dessous.

- L'examen des comptes rendus de réunion et des documents du Conseil montre que différentes réformes ont été entreprises sur la base des constats et des recommandations

© Universalia
Results for Development

formulées dans le cadre d'évaluations de l'initiative FTI et du GPE, qui ont été réalisées par des entités extérieures indépendantes : évaluation de l'initiative FTI menée en 2010 ; étude sur les conditions d'hébergement du Partenariat par la Banque mondiale (2012)[28] qui a inspiré les efforts déployés par la suite pour modifier la modalité d'hébergement (cf. section 4.3.2) ; étude de l'organisation du Secrétariat du GPE (2014)[29] qui a débouché sur de premières mesures de restructuration du Secrétariat et l'embauche de nouveaux membres du personnel (cf. section 4.4.2).

- Sous l'autorité de sa directrice générale actuelle, le Secrétariat du GPE a formé une équipe de direction senior qui veille à ce que des intervenants de milieux et d'horizons différents œuvrent ensemble à analyser et réduire les écarts entre la position générale actuelle du GPE et de son Secrétariat et celle qui est visée. Toutefois, la composition de l'équipe de direction ne reflète pas encore la diversité du Partenariat lui-même puisque tous ses membres sont originaires de l'hémisphère Nord. Pour le poste de conseiller technique principal créé en 2014, des efforts ont été faits pour recruter un candidat de l'hémisphère Sud mais certaines des candidatures reçues ne satisfaisaient pas à tous les critères du poste et des candidats qualifiés de pays en développement ont retiré leur candidature.
- Le Plan stratégique du GPE et son plan de mise en œuvre pour 2012-2015 établissaient une certaine vision, même partielle, des changements envisagés (cf. section 4.2) et des feuilles de route à plus court terme ont été intégrés aux plans de travail annuels du Secrétariat.

D'autres aspects du parcours de changement n'ont pas été gérés aussi efficacement, comme l'ont révélé l'examen des documents, les entretiens avec des membres du Conseil d'administration et de la direction du Secrétariat ainsi que l'enquête menée auprès du personnel du Secrétariat.

- L'Examen organisationnel indépendant mené en 2014 a signalé un décalage entre les ambitions croissantes du Partenariat mondial (annoncées dans le Plan stratégique 2012-2015 approuvé par le Conseil) et les moyens du Secrétariat.[30]
- Les dirigeants du Secrétariat interrogés ont reconnu que le rythme et l'ampleur des changements engagés en 2010 au sein du Partenariat et de son Secrétariat en particulier avaient été « vertigineux ». Cette situation a été partiellement imputée au recrutement par le Conseil en 2013 d'une nouvelle directrice générale pour mettre en œuvre une vision différente de celle qui avait été suivie sous l'autorité du précédent directeur du Secrétariat[31].
- Lors d'une réunion des groupes constitutifs des PDP qui s'est récemment déroulée en préalable à une réunion du Conseil (mai 2015), les délégués des groupes Afrique 1, 2 et 3 se sont dits préoccupés par le rythme des réformes du Partenariat mondial jugé trop rapide,

[28] GPE (2012) : GPE Hosting Review Options, document consulté à l'adresse : http://www.globalpartnership.org/content/gpe-hosting-review-options.

[29] Evans, A. (2014) : Partenariat mondial pour l'éducation – Examen organisationnel

[30] Ces ambitions portent sur diverses questions, notamment les buts définis par le Plan stratégique (en termes d'acquis scolaires) ; l'objectif d'élargissement du nombre des membres du GPE, en particulier aux pays fragiles ou touchés par un conflit, qui aura pour conséquence de complexifier les contextes ; et des objectifs plus ambitieux de levée de fonds lors de la conférence de reconstitution des ressources 2014.

[31] Trois membres du Secrétariat interrogés pour cette évaluation ont déclaré que trop peu de temps avait été pris pour laisser certaines réformes se mettre en place et en évaluer correctement le résultat avant qu'un nouveau changement n'intervienne (par ex. pour l'organisation interne du Secrétariat, en particulier le rôle et la composition de l'équipe de soutien aux pays). Les autres membres du personnel inclus dans l'enquête n'ont pas fait de commentaires sur le rythme des réformes.

indiquant qu'un ralentissement était nécessaire pour permettre aux pays de suivre et au Partenariat mondial de faire le point sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

- Parmi les membres du Conseil interrogés, ils ont été un petit nombre à déclarer que, de leur point de vue, ni le rythme ni l'ampleur des changements relatifs à l'aptitude du Partenariat à mieux suivre et mettre en évidence les résultats de son travail n'avaient été suffisants (cf. section 4.4.3).
- Si les dirigeants du Secrétariat qui ont été consultés ont reconnu que cette évaluation intermédiaire avait un objectif positif (contrôler de manière proactive le parcours de changement et l'ajuster le cas échéant), ils ont critiqué le calendrier qui a coïncidé avec l'élaboration du nouveau Plan stratégique du GPE ; il y a donc eu peu de temps pour tenir compte des conclusions et des recommandations de l'évaluation pendant le processus de planification.

© Universalia
Results for Development

4 Gouvernance mondiale, partenariat et gestion du GPE

4.1 Introduction

Dans ce chapitre sont présentés les constats concernant le GPE en tant que partenariat de portée mondiale, sa gouvernance globale, sa relation avec la Banque mondiale et sa gestion en tant que Partenariat mondial. (Ces mêmes dimensions sont examinées à l'échelon national au Chapitre 6.)

4.2 Un partenariat de portée mondiale

Cette section examine le GPE en tant que partenariat mondial multipartite (voir l'encadré 2). Elle présente les constats relatifs à la valeur ajoutée d'un tel partenariat et à l'aptitude du GPE à se conformer à l'échelon mondial aux principes de partenariat énoncés dans sa Charte. Les constats intéressant le Partenariat à l'échelon national font l'objet de la section 6.4.

Encadré 2 : Partenariat

Dans le contexte de l'aide internationale au développement, on définit les partenariats comme étant « des relations volontaires de collaboration entre diverses parties… qui décident de travailler ensemble à la réalisation d'un objectif commun ou d'entreprendre une activité spécifique et, d'un commun accord, de partager les risques et les responsabilités ainsi que les ressources et les avantages. »[32]

Ce type de collaboration a pour fondement la notion de synergie, dans la perspective où des partenaires peuvent collectivement faire et réaliser plus et/ou mieux (au plan qualitatif) que ce qu'ils pourraient le faire individuellement.[33]

Ce point de vue est repris dans le Plan stratégique 2012-2015 où il est dit qu'au travers de ses activités, le GPE « mobilisera l'influence, les compétences, la volonté politique et les ressources de [ses] partenaires. »

Constat 3. Depuis 2010, le Conseil et le Secrétariat du GPE ont clarifié les priorités stratégiques et la raison d'être du Partenariat mondial.

L'évaluation 2010 de l'Initiative FTI signalait un manque de clarté dans les priorités de l'Initiative, et recommandait de préciser les objectifs du Programme EPT sur lesquels l'Initiative était centrée, et pour quelles raisons. Elle recommandait aussi que la FTI prenne la décision stratégique d'accroître son assistance aux États fragiles et touchés par un conflit. Depuis 2010, le Conseil et le Secrétariat du GPE ont apporté plusieurs réponses pertinentes à ces recommandations.

- La transformation de l'Initiative FTI en GPE (2011) était un effort délibéré pour clarifier et faire connaître la nouvelle identité et les visées nouvelles du Partenariat. D'après les membres du personnel du Secrétariat et les parties prenantes mondiales consultés, ce repositionnement était à la fois opportun et concluant.[34]

[32] Nations Unies (2005) : Enhanced Cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. UN Doc. A/60/214

[33] Voir par exemple : Draxler, A. "New Partnerships for EFA : Building on Experience", UNGEI, 2008. http://www.ungei.org/resources/files/Partnerships.pdf

[34] L'enquête conduite auprès du personnel a révélé que 79 % des agents du Secrétariat pensent que le GPE a gagné en visibilité grâce aux efforts engagés pour favoriser sa mutation en tant que GPE. Seulement 6 % d'entre eux ne partageaient pas ce point de vue et 9 % estimaient que ce repositionnement n'avait pas amélioré la visibilité de l'organisation. Six pour cent des personnes interrogées ont indiqué ne pas être en mesure de répondre à la question faute d'une connaissance suffisante de la situation. De même, 84 % des

- En 2012, le premier Plan stratégique du GPE (2012-2015) annonçait une concentration de l'aide sur les États fragiles et touchés par un conflit, l'éducation des filles et l'éducation de la petite enfance ; il mettait aussi l'accent sur la qualité de l'éducation, notamment au regard de l'apprentissage précoce de la lecture, le calcul et les acquis scolaires. Malgré quelques insuffisances (voir le constat suivant), ce plan marquait un tournant important au sens où il exposait explicitement la raison d'être et les principes du Partenariat et résumait les modifications importantes apportées à son fonctionnement et à ses priorités.
- La Charte du GPE (2013) expose la raison d'être du Partenariat ainsi que le Pacte que les membres du GPE s'engagent à respecter.
- En 2014, le Conseil a demandé au Secrétariat de préparer un nouveau plan stratégique pour la période 2016-2020 en s'inspirant des enseignements livrés par le Plan stratégique en vigueur.

Constat 4. Jusqu'à récemment, le Conseil du GPE ne s'est pas suffisamment efforcé de trouver un accord sur les domaines où le Partenariat pourrait apporter une valeur ajoutée, les modalités de son action en ce sens et les motifs de son intervention.

Dans le Plan de mise en œuvre 2013 du Plan stratégique, il est dit que pour améliorer la transparence et sa crédibilité, le GPE devait adopter une définition plus systématique de sa valeur ajoutée en tant que partenariat, au-delà de l'apport de financements à l'appui de l'élaboration et de l'application des PSE[35]. C'est là un domaine qui n'a pas été suffisamment examiné, comme l'illustrent les points ci-dessous.

- Même si le Plan stratégique 2012-2015 et son Plan de mise en œuvre définissent les objectifs généraux et les priorités thématiques du Partenariat, ils n'en disent pas plus sur la conformité de l'action et des réalisations du Partenariat avec sa visée fondamentale, ni en quoi ou comment elles servent ses objectifs et les effets recherchés. Bien que le Plan de mise en œuvre expose sommairement la théorie du changement qui sous-tend le rôle du GPE au niveau des pays, il s'intéresse surtout aux activités ; les hypothèses clés qui rattachent les différents éléments de cette théorie dans un lien logique ne sont pas explicitées, et on a du mal à déterminer quelles sont les hypothèses implicites qui sont fondées sur des preuves établissant de quelle manière les changements s'opèrent[36].
- L'un des présupposés de base qui sous-tend l'approche générale du Partenariat est que de solides plans sectoriels de l'éducation, couplés aux ressources financières nécessaires, à l'engagement et à l'adhésion des autorités, à une concertation fondées sur des bases factuelles et ouverte à tous, et à une reddition de compte mutuelle, sont porteurs d'évolutions positives pour l'accès à l'éducation et la qualité de l'enseignement. Même si cette relation est convaincante d'un point de vue intuitif, elle n'a pas été prouvée à notre connaissance et le GPE n'a pas encore démêlé les processus de changement et les conditions qui doivent prévaloir pour que ce lien logique trouve sa confirmation.

parties prenantes mondiales interrogées jugeaient que la transformation rendait mieux compte de l'objet du partenariat, 13 % d'entre elles étaient plutôt d'accord, et seulement 3 % étaient d'un avis partiellement ou totalement opposé.

[35] Plan de mise en oeuvre du Plan stratégique du GPE (2013), p. 24.

[36] Dans la théorie du changement remaniée (Volume III, Appendice 4), l'équipe d'évaluation a tenté d'expliciter certaines des hypothèses implicites des documents du GPE et a formulé des questions à leur sujet.

© Universalia
Results for Development

- Le Plan stratégique 2012-2015, pas plus que le Plan de mise en œuvre, ne présente une théorie globale du changement qui : a) clarifie comment l'action du Partenariat à l'échelon mondial et au niveau des pays a été conçue pour s'influencer et se favoriser l'une l'autre ; b) précise les avantages spécifiques qui devraient découler de ce partenariat mondial multipartite ; c) explicite comment ces avantages pourraient compléter ses fonctions d'octroi de financements ; ou d) décortique l'hypothèse sous-jacente selon laquelle une action collective et coordonnée permettrait aux partenaires du GPE d'obtenir plus de résultats ou des résultats différents que s'ils agissaient seuls.

Le Conseil et le Secrétariat du GPE ont admis ces insuffisances et envisagent de formuler une théorie globale du changement dans le cadre des travaux d'élaboration du Plan stratégique 2016-2020. En outre, comme l'illustre une présentation de la Directrice technique au Conseil du GPE (décembre 2014)[38], le processus de planification stratégique en cours vise à associer les parties prenantes à des discussions ciblées pour aplanir les divergences d'opinion entre les membres du Conseil, les agents du Secrétariat et les partenaires mondiaux sur ce qu'est le Partenariat mondial, où et comment il peut le mieux produire une valeur ajoutée, et pourquoi[39].

Encadré 3 : Quelques exemples d'appels à la modification du champ d'intervention du GPE

Les entretiens et les enquêtes auprès des agents du Secrétariat, des membres du Conseil et des acteurs mondiaux ont révélé l'existence d'un débat sur l'opportunité d'un engagement accru du GPE dans les contextes humanitaires et, dans l'affirmative, dans quelle mesure et de quelle façon.

D'après les consultations menées à l'échelon national, par exemple au Sénégal, certains pays souhaiteraient que le Partenariat appuie leurs besoins au-delà de l'éducation primaire pour tous, à savoir au niveau de l'enseignement secondaire ainsi que de l'enseignement et de la formation professionnelle.

Il ressort des entretiens avec des membres du Conseil et des cadres du Secrétariat que certains organismes bailleurs de fonds se sont déclarés intéressés à apporter de nouveaux financements, outre ceux déjà fournis par le Partenariat, à condition que ces aides puissent être réservées à des régions ou à des pays particuliers, dont certains ne peuvent pas prétendre actuellement au financement du GPE, par exemple en raison de leur niveau de revenu.[37]

Les divergences d'opinion des différentes parties prenantes portent à la fois sur les thématiques d'intervention et/ou la zone d'action géographique du Partenariat (voir l'encadré 3), ainsi que sur la nature globale du GPE, notamment l'importance relative qui est (ou devrait être) attribuée à la fonction d'octroi de financements par opposition aux contributions potentielles du Partenariat aux connaissances et à l'apprentissage, à la sensibilisation, au ralliement des partenaires et au développement des capacités qui découlent (ou pourraient découler) d'un

Encadré 4 : La notion d'être « plus qu'un simple fond »

Cette idée est partagée par certaines organisations comparables : ainsi, le Fonds mondial, l'IHP+ et le CGAP mettent l'accent sur leur rôle en tant que partenariat. A contrario, d'autres organisations telles que les CIF et le FEM décrivent leur fonction comme étant presqu'exclusivement vouée au financement.

[37] Certains bailleurs de fonds se sont déclarés intéressés à financer particulièrement des pays à revenu intermédiaire.

[38] Plan stratégique post-2015 du Partenariat mondial pour l'éducation. Note de synthèse pour le séminaire de réflexion du Conseil, 13-14 décembre 2014.

[39] Il est important de signaler qu'il existe des divergences d'opinion non seulement entre les différents groupes de parties prenantes et les groupes constitutifs du Partenariat, mais aussi au sein de chacun de ces groupes. Au sein du Conseil par exemple, des positions contrastées ont été exprimées quant à la nature et à la valeur ajoutée du Partenariat par les PDP, les organisations multilatérales et les représentants des bailleurs de fonds.

partenariat mondial et multipartite.

Bien que la plupart des membres du Conseil et du Secrétariat interrogés sur la question étaient d'accord avec la notion théorique selon laquelle, du fait de sa structure de partenariat, le GPE « était plus qu'un simple fonds vertical de plus », la plupart étaient incapables de définir en quoi consiste ce « plus » si ce n'est qu'il permet au Partenariat de mobiliser des fonds en vue de sa fonction d'octroi de financements. Dans la même veine, certains membres du Conseil sont d'avis que la raison d'être des financements du GPE est de fournir aux pays des ressources aux fins d'investissement, tandis que d'autres et divers agents du Secrétariat avancent que les financements alloués aux pays sont une passerelle potentielle permettant aux pays d'engager un dialogue avec le GPE ainsi qu'entre eux, une visée tout aussi importante, voire primordiale. Au niveau des pays, les parties prenantes nationales et internationales interrogées voient essentiellement le Partenariat comme un mécanisme de financement, mais conviennent souvent que les exigences posées pour l'accès aux financements ont contribué à développer une philosophie de partenariat entre les acteurs nationaux (voir le Chapitre 6). Aucune observation n'a été formulée sur les avantages éventuels du GPE en tant que partenariat mondial. Voir également l'encadré 4.

Les entretiens et les enquêtes réalisées en vue de cette évaluation montrent globalement que même si les parties prenantes sont plutôt d'accord avec la mission générale du Partenariat, à savoir « dynamiser et coordonner l'effort mondial pour dispenser une éducation de bonne qualité », la façon dont cette mission pourrait se concrétiser donne lieu à des interprétations différentes.

Constat 5. Depuis 2010, le Secrétariat et le Conseil ont engagé des efforts pour s'assurer que les partenaires se conforment au Pacte et aux principes du GPE. Toutefois, les règles actuelles en matière d'obligation redditionnelle ne sont pas systématiquement appliquées et exigent plus des pays en développement partenaires que des donateurs.

L'évaluation 2010 de la FTI mentionnait que la nécessité de rendre compte gardait un caractère asymétrique : là où les PDP étaient censés faire la démonstration de leurs résultats de développement, les engagements des donateurs ne faisaient pas l'objet d'un enregistrement ou d'un suivi systématique.

Depuis lors, l'Initiative FTI/GPE s'est efforcé de renforcer la responsabilité des partenaires, notamment : i) en élaborant le Pacte du GPE (voir l'encadré 5) et les sept principes de partenariat énoncés dans la Charte de 2013,[40] et ii) en préparant un projet de matrice de responsabilité mutuelle (2011).

Encadré 5 : En adhérant au Pacte du GPE (2013),

Les pays en développement partenaires s'engagent à :

Concevoir et mettre en œuvre un plan sectoriel de l'éducation (plan complet ou plan de transition) rationnel et durable grâce à un large processus de consultation ;

Fournir un appui financier intérieur à la fois solide et accru au secteur de l'éducation ;

Obtenir des résultats au regard d'indicateurs de performance clés.

Les bailleurs de fonds, les organisations multilatérales, les organisations de la société civile, les entreprises et fondations privées s'engagent à :

Accroître l'aide (y compris l'aide financière) en faveur des plans sectoriels de l'éducation ;

Contribuer à la mobilisation des ressources et à leur alignement sur les priorités des pays en développement partenaires ;

Harmoniser les procédures autant que possible.

[40] Les principes du Partenariat sont : l'adhésion des pays aux programmes, l'étalonnage, l'aide liée aux résultats, des coûts de transaction moins élevés, la transparence, les résultats obtenus au plan du développement et le rapport coût-efficacité, et (de nouveau) la responsabilité mutuelle. Source : Charte du GPE.

© Universalia
Results for Development

Bien qu'elle explicite les grands engagements énoncés dans la Charte et précise les rôles et responsabilités des différentes catégories de partenaires,[41] cette matrice ne donne aucune indication sur les mesures (à savoir les sanctions) engagées pour le cas où des partenaires n'honoreraient pas leurs obligations.[42]

Le Secrétariat a d'abord présenté un projet de matrice en 2010. À sa session de 2011, le Conseil l'a prié de finaliser la matrice et d'en présenter une version révisée intégrée au Plan de mise en œuvre du Plan stratégique 2012-2015. À ce jour, la matrice n'a pas été officiellement approuvée par le Conseil. Par conséquent, elle n'a jamais été systématiquement appliquée au suivi ou aux rapports sur le respect des responsabilités incombant aux partenaires, telles que décrites dans la matrice et évoquées dans le Pacte du GPE. En revanche, à sa réunion de 2013 à Bruxelles, le Conseil a approuvé le Plan de mise en œuvre du Plan stratégique, ainsi que ses indicateurs de résultat, mais a privilégié une approche de libre adhésion. En d'autres termes, les partenaires étaient encouragés à contribuer à la mise en œuvre du Plan stratégique, notamment des indicateurs de processus relatifs à la performance du GPE en tant que partenariat, mais plus rien n'a été dit quant au fait que les partenaires devaient rendre compte de leur action, ni de quelle manière.

Au demeurant, le Secrétariat du GPE s'efforce régulièrement depuis 2011 de mesurer le respect des engagements financiers pris par les bailleurs de fonds et les PDP au moyen des rapports annuels de suivi des engagements. Ces rapports pèchent toutefois par manque d'exactitude, car le Partenariat n'a pas les mécanismes voulus au niveau des pays pour s'assurer du respect effectif des engagements pris par les différents partenaires[43].

Encadré 6 : Veiller à plus de parité dans les contributions des donateurs

En 2014, pour inciter les bailleurs de fonds du Partenariat mondial pour l'éducation à respecter le principe de responsabilisation mutuelle, le ministère britannique du Développement international (DfID)s'est engagé à contribuer 15 % du montant total de reconstitution des ressources dégagé par les bailleurs de fonds pour la période 2015-2018. Selon cet engagement, le montant total des contributions du DfID varierait en fonction des contributions des autres bailleurs de fonds.

En prévision de la conférence de reconstitution des ressources de 2014, le Secrétariat a introduit une mesure novatrice consistant à inclure dans le montant global mobilisé à cette occasion les promesses de contribution des donateurs, ainsi que les engagements des PDP concernant l'augmentation envisagée des ressources intérieures allouées à l'éducation en général ainsi qu'aux problèmes d'équité et de qualité. Reconnaître la valeur monétaire des engagements des donateurs autant que des PDP permettait de recadrer les perceptions quant à la nature et à la valeur des différents types de contributions. Néanmoins, alors que les PDP étaient tenus de produire une lettre de leur Ministère des finances ou de leur Parlement pour valider et consolider leur engagement, rien de tel n'était exigé des organismes bailleurs de fonds.

Il est à espérer qu'avec le nouveau modèle de financement 2015-2018 (voir le constat 16), le Partenariat sera mieux à même de mesurer efficacement la conformité avec le Pacte du GPE et d'en

[41] Elle définit les rôles et responsabilités spécifiques des différentes catégories de partenaires du GPE à l'échelon mondial et au niveau des pays, plutôt que de regrouper différents acteurs tels que les bailleurs de fonds et les organisations de la société civile dans une catégorie ayant les mêmes responsabilités (comme cela avait été fait dans la Charte).

[42] À la réunion tenue à Bruxelles en 2013, les membres du Conseil ont constaté un manque de clarté dans la façon dont les partenaires seraient tenus de rendre compte de leurs engagements.

[43] Comme il est dit dans la présentation du Secrétariat au Conseil du GPE (mai 2013).

exiger le respect. Toutefois, bien que ce modèle évoque brièvement les obligations des autres partenaires (en les invitant à fournir des aides plus en rapport avec les priorités des pays), il ne précise les conséquences concrètes d'un défaut de conformité (à savoir des aides plus ou moins importantes) que pour les gouvernements des pays en développement. De même, le nouveau modèle fixe une cible précise pour ce qui est des engagements financiers des PDP, mais ne prévoit aucune mesure équivalente pour s'assurer que les bailleurs de fonds assument leur part (voir l'encadré 6). Enfin, on ne voit guère comment le GPE mesurera le respect des engagements non financiers de ses partenaires, par exemple pour l'identification et le partage des pratiques exemplaires ou la sensibilisation.

4.3 Gouvernance du GPE

4.3.1 Le Conseil du GPE

Comme il ressort des constats ci-après, les membres du Conseil, les agents du Secrétariat et les parties prenantes internationales ont indiqué pendant les consultations que le Conseil actuel est plus efficace et efficient qu'à l'époque de l'évaluation de 2010. Voir l'encadré 7.

Encadré 7 : Gouvernance

La notion de gouvernance renvoie aux structures, fonctions, politiques, processus et traditions institutionnelles mis en place dans l'environnement normatif d'une organisation pour s'assurer qu'elle soit dirigée de manière à atteindre ses objectifs avec efficacité et transparente. La gouvernance constitue un cadre de responsabilité et de reddition de compte à l'endroit des utilisateurs, des parties prenantes et de la communauté tout entière, au sein duquel les organisations prennent des décisions, et dirigent et contrôlent leurs fonctions pour atteindre leurs objectifs.[44]

Constat 6. Les changements apportés au Conseil du GPE ont renforcé la représentation et la participation des PDP à la gouvernance du Partenariat. La situation peut encore être améliorée pour garantir la représentation et la participation égales, fortes et productives de tous les groupes constitutifs du GPE.

Dans un partenariat diversifié tel que le GPE, on attend généralement qu'une bonne gouvernance reflète l'éventail des compétences, aptitudes, expériences et compétences de ses membres, autant qu'il s'en inspire[45]. L'une des recommandations clés de l'évaluation 2010 de l'Initiative FTI était de développer la représentation des pays partenaires dans les fonctions de gouvernance, notamment au regard des décisions financières.

Les données d'évaluation, l'examen documentaire et les consultations avec les parties

Encadré 8 : Comparaison avec d'autres organisations

Quatre des six organisations retenues à titre de comparaison pour cette évaluation (IHP+, Fonds mondial, GAVI et FEM) sont dotées d'un Conseil fondé sur une représentation par groupes, comme le Conseil actuel du GPE. Elles se sont heurté toutes les quatre à des difficultés semblables pour garantir l'égalité et la qualité de la participation de tous leurs groupes constitutifs. Comme le GPE, la GAVI et le Fonds mondial ont mis en place un accompagnement technique pour aider les représentants des PDP à se préparer en vue de leur participation aux réunions du Conseil.

[44] Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs. Indicative Principles and Standards. Groupe indépendant d'évaluation (IEG) Banque mondiale, 2007

[45] Keith A. Bezanson et Paul Isenman. 2012. "Governance of New Global Partnerships : Challenges, Weaknesses, and Lessons." CGD Policy Paper 014. Washington DC : Center for Global Development.

© Universalia
Results for Development

prenantes[46] indiquent que les changements apportés à la structure et au fonctionnement du Conseil ont conduit à des améliorations notables dans ce domaine : la nouvelle composition du Conseil, fondée sur la représentation par groupes, reflète mieux la diversité des partenaires du GPE, et les représentants des PDP sont devenus de plus en plus actifs et influents en tant que membres du Conseil et de ses quatre comités où ils jouissent d'une représentation égale à celle des groupes de pays donateurs.[47] L'introduction de réunions des groupes de PDP avant la réunion du Conseil a fait beaucoup en ce sens en permettant aux membres des différents groupes de mettre au point des positions convenues et définir les questions à porter à l'attention du Conseil.[48]

Parallèlement, un certain nombre d'améliorations s'impose encore, comme on l'indique ci-après. Voir aussi l'encadré 8.

- Les PDP sont encore souvent dans une situation où ils n'ont ni les capacités, ni le statut pour véritablement influencer les discussions du Conseil ou des comités.[49] Malgré les améliorations signalées du point de vue de leur représentation, les discussions et les décisions du Conseil tendent à refléter plus nettement les opinions et contributions des groupes de donateurs que celles des autres groupes.[50] L'un des partenaires

Encadré 9 : Comparaison avec d'autres organisations

Le Conseil d'administration du Fonds mondial réserve un siège aux représentants des communautés touchées par le VIH. Toutes les personnes interrogées qui ont une bonne connaissance du Conseil du Fonds mondial ont indiqué que la représentation des « communautés touchées » a favorisé un dialogue plus concret et plus « passionné ».

Les Fonds d'investissement climatiques comptent deux représentants des parties prenantes autochtones, qui ne sont pas membres du Conseil, mais des observateurs actifs invités à présenter leurs contributions aux comités et sous-comités en se fondant sur leur connaissance directe des problèmes environnementaux dans les régions où ils vivent. Les représentants interrogés jugent ces contributions très précieuses, car elles garantissent la pertinence de l'action des CIF.

[46] Entretiens avec des membres du Conseil et de ses comités ; entretiens et enquête auprès des membres du personnel du Secrétariat du GPE ; entretiens avec des leaders d'opinion mondiaux ; et enquête auprès des partenaires du GPE à l'échelon mondial.

[47] L'engagement plus marqué des PDP a été signalé par 13 des 18 membres du Conseil consultés pour l'ensemble des groupes, et par 69 % (29 sur 43) des agents du Secrétariat qui ont participé à l'enquête. S'agissant de l'enquête auprès des partenaires mondiaux, 77 % des personnes interrogées étaient partiellement ou totalement d'accord avec le fait que la représentation et la participation des partenaires à la gouvernance et au processus décisionnel du GPE s'étaient développées depuis 2010.

[48] Ces réunions ont d'abord été pleinement financées au titre de l'initiative allemande Backup. En juin 2014, le Conseil a approuvé un financement sur fonds propres de 700 000 dollars pour permettre au Secrétariat d'organiser deux réunions en présentiel pour les six groupes de PDP, avant la tenue des deux réunions suivantes du Conseil. (BOD/2014/06-03). Le Partenariat mondial, par le biais du Secrétariat, a demandé que l'Initiative allemande Backup continue à cofinancer les réunions des groupes constitutifs, étant donné que les ressources allouées ont été jugées suffisantes pour couvrir tous les frais qui s'y rattachent. Cependant, le plan de travail et le budget du Partenariat mondial pour l'éducation pour la période de juillet 2015 à juin 2015 (présentés au Conseil d'administration en mai 2015) annonce que « les projections pour les réunions des groupes constitutifs des pays en développement partenaire respectaient les cibles et les budgets et permettraient probablement d'économiser environ 150 000 USD, grâce à la généreuse contribution de l'Initiative allemande BACKUP - Éducation pour la tenue de la prochaine réunion en Afrique. »

[49] Cet aspect a été signalé par 7 des 18 membres du Conseil consultés appartenant à différents groupes.

[50] Il en a également été question dans les entretiens conduits en vue de l'examen de la société civile entrepris par le Secrétariat du GPE en 2014.

mondiaux interrogés a souligné que certains groupes de pays en développement sont plus importants et plus diversifiés que les groupes de donateurs, de sorte que les représentants de PDP ont plus de mal à tenir des consultations et à représenter les points de vue souvent différents des membres de leur groupe. Trois membres du Conseil et l'équipe de direction du Secrétariat ont aussi noté que certaines organisations donatrices avaient parfois présenté leurs points de vue au Secrétariat directement, plutôt que d'acheminer leurs contributions via le Conseil ou ses comités.

- Les organisations de la société civile de l'hémisphère sud ont toujours du mal à communiquer régulièrement et efficacement avec leurs groupes et à les consulter.[51] Le Secrétariat a suggéré que le Conseil approuve le financement de réunions préalables des groupes d'OSC, avant la tenue des réunions du Conseil, comme il l'a fait pour les groupes de PDP.
- Le Conseil du GPE n'a pas encore de groupe représentant le point de vue des parents, des enfants, des jeunes et des autres groupes défavorisés qui sont tous des acteurs essentiels de l'éducation. Voir les comparaisons avec d'autres organisations à l'encadré 9. L'examen de la société civile entrepris en 2014 par le Secrétariat du GPE recommandait que le Conseil évalue la possibilité d'accroître la représentation formelle de ces groupes en son sein, et s'assure par ailleurs de leur participation aux réunions en qualité d'observateurs.[52]
- Il est difficile de déterminer quels sont les critères les mieux adaptés pour la sélection des représentants du secteur privé et des fondations.[53] À ce jour, le Partenariat n'a toujours pas défini les types de contributions — outre les financements éventuels — qu'il attend de ces catégories d'organisations à l'échelon mondial comme au niveau des pays ; il n'a pas davantage précisé les rôles que les entreprises privées représentées au Conseil pourraient assumer dans le secteur de l'éducation (en d'autres termes, la sélection est-elle limitée aux organisations qui fournissent effectivement des services d'enseignement ou des outils connexes, ou serait-il tout aussi souhaitable d'inclure des organisations qui, par exemple, représentent les besoins d'employeurs privés susceptibles d'apporter leur contribution concernant les liens entre éducation et marché du travail ?).[54] Au moment où ce rapport était en cours de finalisation (juin 2015), le groupe secteur privé et fondations planchait sur un projet de cadre de référence définissant son rôle au sein du Conseil. Une fois approuvé, ce cadre de référence devrait clarifier les problèmes signalés.

[51] Comme indiqué dans l'examen de la société civile 2014 effectué par le Secrétariat, dans les entretiens avec les membres du Conseil et par l'un des partenaires mondiaux consultés.

[52] Examen de la société civile par le Secrétariat du GPE (2014), p. 7.

[53] À l'heure actuelle, les membres du Conseil représentant ce groupe sont la fondation Children's Investment Fund et Pearson plc, une multinationale britannique du secteur de la publication et de l'éducation qui est la plus importante maison d'édition du monde.

[54] Des représentants du secteur privé siègent au Conseil d'administration du Fonds mondial et de la GAVI. Dans le cas du Fonds mondial, ce groupe est actuellement représenté par Merck/MSD, une société pharmaceutique qui élabore et produit des médicaments contre le VIH. Le Conseil de la GAVI réserve un siège aux représentants de l'industrie du vaccin des pays développés et un autre à ceux des pays en développement. Compte tenu de la nature de leur mandat, il est plus facile pour ces deux organisations que pour le GPE de déterminer la pertinence de certaines filières privées et des contributions de leurs représentants au regard de leur mission première et des secteurs et sous-secteurs dans lesquels elles interviennent.

© Universalia
Results for Development

Constat 7. La création des quatre comités du Conseil a renforcé l'efficacité et l'efficience du Conseil. Néanmoins, la structure n'est pas encore exploitée à son plein potentiel.

L'évaluation 2010 de l'Initiative FTI avait relevé un manque d'efficience dans les processus de gouvernance, de même qu'un examen insuffisant des questions stratégiques à la base des décisions de l'Initiative FTI. L'examen des documents de réunion du Conseil entrepris par l'équipe d'évaluation montre qu'en 2009, le Conseil (de ce qui était encore l'Initiative FTI) a adopté au total 35 décisions, dont seulement deux (5,7 %) se rapportaient à des questions stratégiques. Cette proportion a légèrement augmenté entre 2010 et 2014, période durant laquelle 14 % de ses décisions et 25 % des points à débattre avaient trait à des questions de nature essentiellement stratégique.

Encadré 10 : Les comités du Conseil du GPE

Comité de coordination — Il aide le président à coordonner les travaux des autres comités et tient lieu de caisse de résonance pour la DG au regard de toute question d'importance critique. Le Comité est actuellement composé de 8 membres, dont le président du Conseil et les présidents des trois autres comités. Un neuvième siège prévu pour un représentant des PDP est actuellement vacant.

Comité des financements et performances au niveau des pays (CGPC) — Il formule des recommandations à l'intention du Conseil et suit les progrès accomplis au titre des financements alloués aux pays par le Fonds du GPE. Ce Comité de 11 membres est actuellement présidé par le groupe des donateurs 1 (Pays-Bas).

Comité de gouvernance, du risque, d'éthique et des finances (GERF) — Il assure la supervision de la politique en matière de conflits d'intérêts et du cadre de gestion des risques et fournit des avis au Conseil afin de s'assurer que les ressources du GPE sont gérées de manière efficiente, efficace et conforme à la mission, aux buts, objectifs et politiques du Partenariat. Le GERF est composé de 7 membres et présidé par le groupe Afrique 2 (Sénégal).

Comité des stratégies et des politiques (SPC) — Il élabore le Plan stratégique du GPE et assure le suivi de sa mise en œuvre ; il formule des avis et des recommandations à l'intention du Conseil sur la réponse du Partenariat au débat mondial sur l'éducation, ainsi que des recommandations sur les cadres et/ou politiques de hiérarchisation de l'action menée à l'échelon mondial et au niveau des pays, de même que sur les mécanismes de financement innovants.[55] Le SPC est présidé par l'ONG Save the Children (hémisphère nord/pays développés) et compte 11 membres.

En 2013, le Conseil du GPE a approuvé la création de quatre comités (voir l'encadré 10) pour améliorer son efficience et renforcer sa fonction stratégique. L'intention était de leur déléguer de plus en plus souvent l'examen détaillé des points à débattre, pour soulager le Conseil et lui permettre de se concentrer sur la vision et la stratégie globale à long terme du Partenariat. Les membres des comités sont désignés par leurs groupes respectifs et ne sont pas nécessairement les membres actifs ou suppléants du Conseil, ce qui permet aux différents groupes de nommer des personnes spécialisées dans les domaines d'expertise des comités considérés.

Les comités sont opérationnels depuis le début de 2014. Depuis lors, le GERF, le SPC et le CGPC ont présenté plusieurs rapports de réunion ainsi que des suggestions au Conseil pour l'informer et le guider dans ses discussions et ses décisions. Les agents et les cadres consultés au sein du Secrétariat ont indiqué que la plupart des décisions proposées par les comités au Conseil sont adoptées aux réunions de ce dernier plus facilement et plus efficacement que par le passé.[56]

[55] Source : Site Web du GPE : http://www.globalpartnership.org/board-committees, et mandats des quatre comités.

[56] En réponse à la question ouverte sur les plus importantes améliorations apportées à la gouvernance du GPE depuis 2010, neuf membres du personnel du Secrétariat ont mentionné la création des quatre comités qui a renforcé selon eux l'intérêt et l'attention portés par le Conseil à des questions particulières et, dans le cas du GERF et du CGPC, a conduit à « une meilleure surveillance de la position financière et des questions connexes d'allocation. »

Cependant, même si huit des 18 membres du Conseil interrogés estimaient que le fonctionnement stratégique du Conseil s'était quelque peu amélioré avec la création des comités, ils étaient malgré tout d'avis que le Conseil est encore trop souvent aux prises avec des questions d'ordre opérationnel.[57] Selon les membres du Conseil, cela tient au fait qu'aucun des comités n'a de pouvoir décisionnel, ce qui limite les gains de temps et d'énergie que leur travail peut éviter au Conseil pendant ses réunions. (Voir les comparaisons avec d'autres organisations à l'encadré 11). Deux des personnes interrogées[58] ainsi que quatre agents du Secrétariat ont spécifiquement mis en doute la valeur ajoutée d'un Comité de coordination dépourvu de pouvoir de décision.

Encadré 11 : Comparaison avec d'autres organisations

Le Fonds mondial et la GAVI se sont tous deux dotés d'une structure officielle fondée sur des comités. En 2011, le Fonds mondial a délégué son pouvoir décisionnel à ses trois comités, à savoir le Comité de la stratégie, des investissements et de l'impact ; le Comité des finances et des résultats opérationnels ; et le Comité d'audit et d'éthique. Selon l'une des personnes interrogées et très au fait du Fonds mondial, les comités sont désormais mandatés pour se charger des « travaux de force », ce qui a amélioré l'efficience du processus décisionnel du Conseil. Certaines des parties prenantes consultées ont indiqué qu'avec l'élargissement de leur mandat, certains comités étaient aujourd'hui perçus comme « plus puissants que d'autres » et qu'il était donc préférable que des membres du Conseil participent à leurs travaux.

De même, la GAVI délègue certaines responsabilités aux cinq comités permanents du Conseil, à savoir le Comité exécutif ; le Comité des programmes et des politiques ; le Comité de gouvernance ; le Comité d'investissement ; et le Comité d'audit et des finances. En outre, un Comité consultatif supervise l'évaluation de l'organisation et de ses programmes. Chose intéressante, les comités sont composés de membres et membres suppléants du Conseil, mais aussi parfois d'experts et de représentants des partenaires.

Les CIF et IHP+ n'ont pas officiellement constitué de comité, mais ont délégué certaines tâches à des sous-groupes.

Le SPC et le CGPC, qui sont tous deux composés de 11 membres, sont d'assez grande taille si l'on considère que le Conseil ne compte que 19 membres. Cette structure a des aspects positifs en ce sens qu'elle garantit une représentation aux différents groupes, bien que l'équipe d'évaluation soit d'avis qu'elle pourrait faire obstacle au consensus et à la formulation de recommandations à l'intention du Conseil.[59]

4.3.2 Relations avec la Banque mondiale

Constat 8. Au niveau mondial, le GPE s'est imposé en tant qu'entité dont l'action et les programmes sont plus indépendants (et perçus comme tels) de la Banque mondiale qu'en 2010.

Dans l'évaluation 2010 de l'Initiative FTI, il était suggéré de : réduire la dépendance de l'Initiative à l'égard de la Banque mondiale et de démêler les différents rôles de cette dernière en tant qu'administrateur, partenaire et entité administrative ; mieux se prémunir contre les conflits d'intérêts pouvant découler de ces différents rôles ; et, de manière générale, veiller à **démarquer plus clairement** l'Initiative FTI de la Banque mondiale.

[57] Seul un membre du Conseil avait le sentiment que le fonctionnement stratégique ne s'était absolument pas amélioré, tandis que les neuf autres membres consultés n'ont pas fait de commentaire sur la question.

[58] Un membre du Conseil et un membre du personnel du Secrétariat.

[59] Le Partenariat prévoit d'entreprendre à compter de juillet 2015 un examen complet de la gouvernance (conduit par le GERF), notamment du rôle et des résultats des comités du Conseil.

© Universalia
Results for Development

Pour donner suite à ces recommandations, le Partenariat a commandé en 2012 une étude indépendante des modalités de son hébergement par la Banque mondiale pour faire le point des coûts et avantages de son rattachement à cette dernière. Sur la base des conclusions de cette étude, le Conseil du GPE a opté pour le maintien de la relation d'hébergement (en dépit des améliorations à y apporter), sans exclure la possibilité que le Secrétariat prenne en jour sa pleine indépendance par rapport à la Banque. Voir les comparaisons avec d'autres organisations à l'encadré 12.

Encadré 12 : Comparaison avec les autres organisations

Quatre des six organisations examinées à titre de comparaison sont hébergées par la Banque mondiale (CGAP, Children's Investment Fund Foundation, FEM et IHP+). Toutes fonctionnent en tant qu'entités indépendantes, tout en tirant parti des structures administratives de la Banque. Aucune d'elles n'a trouvé d'inconvénient majeur à cet arrangement.

La GAVI, qui était initialement hébergée par l'UNICEF à Genève, est devenue une entité juridique indépendante, partiellement en réponse à un afflux important de ressources.[60]

En 2013, le Conseil du GPE et la Banque mondiale sont convenus d'un certain nombre de principes qui régissent le protocole d'accord officiel entre les deux entités et offrent plus de flexibilité à la DG et au Secrétariat.[61] Un projet de protocole d'accord a été préparé, mais n'a toujours pas été signé, car le GERF a émis des réserves au sujet d'une ambiguïté persistante concernant le pouvoir de la DG d'exécuter les décisions du Conseil en rapport avec le budget du Secrétariat, son effectif et son plan de travail, d'autres dispositions ambiguës relatives à l'entité compétente pour réaliser l'examen de la performance de la DG et au sujet de l'énoncé selon lequel le Secrétariat resterait lié par l'ensemble des politiques de la Banque mondiale, quelle que soit la source des financements.

Durant les consultations, les cadres du Secrétariat et les représentants de la Banque mondiale ont toutefois indiqué qu'ils considéraient la résolution de ces questions comme une formalité plutôt qu'un désaccord de fond, signalant que la relation entre les deux organisations s'était dans l'ensemble nettement améliorée depuis 2010. Ils ont également noté que même si le protocole d'accord n'a pas été officiellement signé, les deux parties se comportent comme s'il était formalisé, ce qui a permis au Partenariat d'introduire les mesures suivantes pour se démarquer nettement de la Banque mondiale.

- La nomination du ou de la DG du Secrétariat (2013). Le/la DG rend officiellement compte à la Banque mondiale du budget du Secrétariat, mais fait rapport au Conseil du GPE uniquement en ce qui concerne les résultats et réalisations du Partenariat, en vue d'obtenir son approbation.
- Un accord (informel) selon lequel il incombe au Conseil du GPE, et non à la Banque mondiale, d'approuver les plans de travail, l'effectif et les budgets du Secrétariat. [62]
- L'introduction d'une procédure de recrutement concurrentiel du personnel du GPE, où les fonctionnaires de la Banque mondiale ne sont pas privilégiés. Les entretiens ont révélé que cette mesure a développé la confiance de certains membres du Conseil dans l'indépendance et la crédibilité professionnelle du Secrétariat qui ne risque plus de faire office de « porte tournante » pour le personnel de la Banque mondiale.

[60] On se reportera au Volume IV, Appendice 1 (Examen des organisations de référence) pour plus de détails.

[61] Disponible à l'adresse : http://www.globalpartnership.org/content/principles-agreed-hosting-mou-between-wb-and-gpe

[62] Même si la Banque mondiale peut théoriquement désapprouver les décisions relatives aux recrutements de personnel, elle n'a pas exercé ce droit et n'a pas non plus insisté pour que la préférence soit accordée à ses propres fonctionnaires.

- Le changement de domaine du site Web du GPE et des adresses électroniques du personnel du Secrétariat, qui sont aujourd'hui spécifiques au Partenariat.
- L'accord d'hébergement du GPE est désormais de la compétence de la Vice-présidence Financement du développement. Il relevait précédemment de la Vice-présidence Développement humain, dont les compétences incluent le secteur de l'éducation, car on pensait initialement qu'elle contribuerait à l'élaboration du programme d'action du Partenariat. Ce n'est plus le cas avec le nouvel arrangement qui donne au Secrétariat plus d'indépendance dans la définition de ses programmes. Deux cadres supérieurs du Secrétariat, dont l'un est toujours en fonction, ont indiqué que l'un des inconvénients de cette réorganisation est que le Secrétariat du GPE fait moins appel aux capacités techniques de la Banque pour ce qui est des apprentissages et de la diffusion des connaissances.

Comme le montre l'encadré 13, les autres dispositions de l'arrangement d'hébergement n'ont pas été modifiées et offrent plusieurs avantagent au Partenariat.

Encadré 13 : Aspects inchangés de la relation d'hébergement avec la Banque mondiale et avantages connexes

Statut juridique : Le Partenariat mondial n'a pas eu à se faire enregistrer en tant qu'entité juridique indépendante, ce qui a permis d'éviter des frais tout en offrant des avantages pratiques au Secrétariat qui peut ainsi recruter des ressortissants étrangers pour travailler au sein d'une structure basée aux États-Unis.

Infrastructure : La Banque mondiale loue, pour le compte du Partenariat, des espaces de bureaux dont la location est payée par le Fonds du GPE.

Accès aux services juridiques, à la gestion financière, aux services des technologies de l'information et à l'équipement informatique (au coût standard).

Aucun changement majeur n'a été apporté au rôle de la Banque mondiale en tant qu'administrateur du Fonds du GPE. Les bailleurs de fonds du GPE conviennent pour la plupart que la réputation d'efficacité de la Banque mondiale en matière de gestion de fonds et sa performance en tant qu'administrateur ont eu un effet positif sur la confiance des donateurs à l'égard du Partenariat mondial.

Dans l'ensemble, les entretiens avec les membres du Conseil, les agents du Secrétariat et le personnel de la Banque mondiale attestent que les changements signalés ont globalement favorisé une scission programmatique radicale et évidente entre le Partenariat et la Banque mondiale dans la mesure où le Secrétariat est désormais plus indépendant au plan opérationnel. De même, aucune des parties prenantes interrogées ne craint de voir la Banque mondiale exercer une influence indue sur l'orientation stratégique du Partenariat[63] ou ne pressent d'incidences néfastes sur la performance du GPE du fait de l'arrangement d'hébergement.

Le risque que la Banque mondiale soit confrontée à un conflit d'intérêts du fait des diverses fonctions qu'elle assume au sein du GPE a été résolu au moyen de la Politique en matière de conflit d'intérêts, adoptée par le Conseil en 2011. Cette politique ne vise pas la Banque mondiale en particulier, mais s'applique à l'ensemble des membres du Conseil et des comités qui participent aux processus décisionnels du GPE.[64]

[63] Ce qui est l'un des effets néfastes communs des accords d'hébergement, comme il est dit dans l'Évaluation indépendante de la participation de la Banque mondiale aux programmes de partenariat mondiaux et régionaux, qui a été réalisée en 2011 par le Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale.

[64] Source : BOD/2011/11- DOC 09. Voir : http://www.globalpartnership.org/content/policy-conflict-interest-1

© Universalia
Results for Development

4.4 Gestion du GPE

4.4.1 Vue d'ensemble

Il n'y a pas de frontière « pure et dure »[66] entre gouvernance et gestion (voir l'encadré 14) et plusieurs questions pertinentes pour les fonctions de gestion du GPE ont déjà été discutées à la section 4.2.[67] La présente section examine plus particulièrement l'effet des changements institutionnels intervenus au sein du Partenariat depuis 2010 sur le renforcement des capacités et de la performance du Secrétariat dans la gestion des activités et opérations de financement du GPE,[68] et sur le Partenariat tout entier pour ce qui est du suivi, des rapports et, au final, de l'évaluation de ses progrès et de son action au regard des résultats visés.

Encadré 14 : Gestion

Ce terme renvoie à l'exploitation au quotidien d'un programme dans le contexte des stratégies, politiques, processus et procédures établis par l'organe directeur.[65]

4.4.2 Secrétariat du GPE

Les données d'évaluation confirment les commentaires positifs formulés au sujet du Secrétariat dans l'Examen organisationnel de 2014, soulignant ainsi la passion des membres du personnel, le sens de leur mission et leur désir de faire preuve de souplesse.

L'étude documentaire et les consultations avec les parties prenantes ont aussi confirmé ceux des points relevés dans l'Examen organisationnel de 2014 (voir l'encadré 15) qui restent à améliorer du point de vue des capacités, de la structure et des résultats du Secrétariat. Comme le Conseil et la direction du Secrétariat ont déjà approuvé et introduit des mesures pour donner suite

Encadré 15 : Capacités manquantes au sein du Secrétariat selon l'Examen organisationnel de 2014

Précarité du lien entre la stratégie et les opérations du GPE ;

Insuffisance de la direction politique et technique au niveau mondial ;

Surcharge de travail des responsables-pays ;

Conflits d'intérêts entre les fonctions de conseil et d'assurance qualité ;

Insuffisance des capacités d'analyse ;

Déficit de capacités de gestion financière ;

Manque de capacités de communication et de gestion des connaissances ;

Lacunes au niveau des capacités de direction, surtout au regard de la hiérarchisation et de la planification.

[65] Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs. Indicative Principles and Standards. Groupe indépendant d'évaluation (IEG) Banque mondiale, 2007.

[66] Ibid.

[67] Par exemple, la formulation et l'application par le GPE d'une stratégie et d'un plan de mise en oeuvre pour le suivi régulier ; et les questions concernant le suivi de la conformité avec le Pacte du GPE par les partenaires.

[68] Le Secrétariat a récemment fait l'objet d'un examen organisationnel approfondi (Evans 2014). Plutôt que de reproduire cette étude, l'évaluation s'en inspire chaque fois qu'il y a lieu, en la complétant des éléments nouveaux recueillis par l'équipe d'évaluation.

aux recommandations de l'Examen organisationnel,[69] l'évaluation aborde de manière plus succincte les lacunes signalées en termes de capacités, et met plutôt l'accent sur le rôle et la valeur ajoutée du Secrétariat.

Constat 9. Les divergences d'opinion sur la taille, la structure et les capacités techniques du Secrétariat témoignent d'un manque de clarté quant à son rôle et sa valeur ajoutée pour le fonctionnement du Partenariat.

L'effectif du Secrétariat s'est considérablement accru, passant de 13 agents en 2009 à 62 en 2014, et 12 nouveaux postes seront ajoutés en 2015. Cette croissance et l'évolution du portefeuille de financements du GPE au cours de la même période font l'objet du tableau 4.1.

Tableau 4.1 Évolution du Secrétariat et du portefeuille du GPE (2009-2014)

Secteur de changement	Année						Évolution relative depuis 2009
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Effectif total du Secrétariat	13	19	32	36	46	62	+ 49 (+376 %)
Nombre de PDP membres du GPE	40	44	46	54	59	59	+19 (+47,5 %)
Nombre de financements approuvés[70]	6	13	7	9 PIG 13 EPDG 11 PDG	29 PIG 14 EPDG 14 PDG	11 PIG 1 EPDG 5 PDG	
Nombre de PDP classés comme EFTC (États fragiles, en conflit, ou les deux)	12	15	17	25	28	28	+16 (+133 %)
Nombre de PIG approuvés au profit de FCAS	2	5	5	6	9	2	S. O.
Nouveaux engagements de financement (en millions d'USD millions)	211	594	153	490	1,031	462	S. O.
Décaissements au titre des PIG (en millions d'USD)	221,9	242,5	385,1	353,9	334,5	523,7	+301,8

L'étude documentaire, les entretiens avec les agents du Secrétariat et les membres du Conseil et l'enquête conduite auprès du personnel du Secrétariat mettent en évidence une vision contrastée de la croissance du Secrétariat.

[69] Les mesures immédiatement prises pour donner suite à l'Examen organisationnel sont décrites dans le mémorandum adressé par Alice Albright, DG du Secrétariat, au Conseil d'administration du GPE (26 novembre 2014). À sa réunion de décembre 2014, le Conseil a approuvé le financement de 12 postes supplémentaires au sein du Secrétariat.

[70] Avant les accords de financement passés en 2012 au titre des fonds catalytiques.

© Universalia
Results for Development

- L'Examen organisationnel de 2014[71] a montré que l'expansion des effectifs du Secrétariat ne compensait que partiellement l'augmentation parallèle des demandes dont il était saisi et sa charge de travail étant donné la croissance et la diversification du portefeuille, notamment l'augmentation du nombre de FCAS, et l'ambitieux programme de réforme du GPE que le Secrétariat a été chargé de mettre en œuvre. Ce point de vue était partagé par les différents cadres consultés au sein du Secrétariat, par certains agents interrogés durant l'enquête et par un examen des mandats des spécialistes de l'éducation en poste dans les différents pays (responsables-pays)[72]. Les échanges avec les membres du Conseil et les cadres de direction du Secrétariat montrent en outre que les services requis par le Conseil, qui est de plus en plus actif et diversifié, imposent des exigences supplémentaires au Secrétariat.[73]
- L'Examen organisationnel de 2014 révélait aussi que le Secrétariat du GPE demeurait de taille assez restreinte au vu de la valeur des décaissements par membre du personnel,[74] autant qu'au regard de la proportion d'agents dont les fonctions impliquent des contacts avec les pays.[75] Ce point de vue a également été appuyé par certains agents et directeurs du Secrétariat dans le cadre des entretiens et de l'enquête.
- Par ailleurs, plusieurs des membres du Conseil, des partenaires mondiaux ayant pris part à l'enquête et certains des agents du Secrétariat, en fonction ou non, se sont dits préoccupés par le fait que le Secrétariat est en train de « devenir trop important » et que le Partenariat risque de pâtir d'un excès de bureaucratie au vu des montants plutôt faibles décaissés par le GPE.[76] Les personnes consultées n'ont pas donné de précisions quant aux processus ou fonctions spécifiques qu'elles jugeaient superflues ou par trop rigides. Ces préoccupations générales sur la taille du Secrétariat sont peut-être liées, au moins en partie, à la visée initiale d'un secrétariat « discret » et « restreint » qui prévalait à la création de l'Initiative

[71] Evans (2014).

[72] Depuis 2013, les responsables-pays assument des responsabilités supplémentaires impliquant d'apporter un soutien aux Groupes locaux des partenaires de l'éducation et de participer à des groupes de réflexion thématiques sur les objectifs stratégiques du GPE (par exemple en représentant le Partenariat auprès d'autres réseaux internationaux).

[73] Deux des membres du Conseil consultés ont indiqué que la qualité des services apportés par le Secrétariat au Conseil s'était améliorée au cours des dernières années, en ce sens qu'il fournit aux réunions du Conseil un appui pertinent au regard des thématiques considérées, en temps voulu et en bon ordre. Ce point de vue n'était pas partagé par un autre membre du Conseil, tandis que les autres membres n'ont fait aucun commentaire, impliquant qu'ils ne voyaient pas de défaillance majeure dans la performance du Secrétariat.

[74] Selon l'Examen organisationnel de 2014 (p. 8), les chiffres les plus récents pour le Fonds mondial seraient de l'ordre de 4,8 millions de dollars et d'à peine plus de 5 millions de dollars pour la GAVI. Dans le cas du GPE, il serait de l'ordre de 7,8 millions de dollars, ce qui signifie que chaque membre du personnel assume le traitement de volumes de financement supérieurs à ceux traités par leurs homologues d'autres fonds.

[75] Selon l'Examen organisationnel 2014, environ 45 % du personnel du Fonds mondial se consacre à la gestion des financements, ce qui inclut le soutien consultatif et opérationnel à l'action menée dans les pays ; le Fonds mondial déclare que globalement, 70 % de son personnel appuie activement les travaux réalisés au niveau des pays. Dans le cas du GPE, cette proportion est de l'ordre de 29 %.

[76] De sa création en 2003 à décembre 2013, le financement approuvé par l'Initiative FTI et par le GPE représente au total 3,66 milliards de dollars. Par comparaison, la GAVI par exemple a approuvé un volume de financement de 8,9 milliards de dollars entre sa création en 2000 et mars 2015.

FTI. L'évaluation de 2010 avait déjà relevé que cet idéal ne s'était jamais concrétisé étant donné la multiplicité des fonctions que le Secrétariat devait assumer pour donner forme aux visées de l'Initiative FTI, et avait d'ailleurs recommandé un renforcement massif du Secrétariat.

Les préoccupations exprimées au sujet de l'expansion continue du Secrétariat laissent présager un manque de clarté quant au rôle et à la valeur ajoutée du Secrétariat au sein du Partenariat. [77]

Pour ce qui est de la valeur ajoutée du Secrétariat à l'échelon mondial, les consultations avec les parties prenantes[78] et l'étude documentaire révèlent que le Secrétariat a été le principal moteur et maître d'œuvre du vaste programme de réforme du GPE mis en œuvre depuis 2010. Des exemples sont fournis tout au long de ce rapport pour illustrer ses contributions positives, pendant la période considérée, aux questions concernant la direction stratégique, le suivi et l'évaluation, l'aide aux pays, la mobilisation de ressources et la sensibilisation. Parallèlement, comme on l'indique à la section 5.2 et comme il ressort de l'Examen organisationnel de 2014, le Secrétariat n'a jamais disposé d'un mandat solide, pas plus que des ressources nécessaires (y compris les capacités techniques) pour intervenir utilement à l'échelon mondial, y plaider la cause de l'éducation et diriger l'action menée dans ce secteur. Maintenant que le département de la CTO a été étoffé, on peut espérer un renforcement des capacités du Secrétariat à cet égard. Il demeure que le Partenariat n'a toujours pas défini clairement comment les contributions de ses partenaires pourraient venir compléter les efforts engagés par le Secrétariat au niveau mondial (voir la section 5.2).[79]

De façon générale, les divergences d'opinion signalées en ce qui concerne la taille et le rôle du Secrétariat semblent témoigner d'un problème plus vaste, à savoir l'existence de théories du changement concurrentes, mais fondamentalement implicites pour le Partenariat tout entier (voir le constat 4 ci-dessus). Bien qu'en évolution, la taille et la structure actuelles du Secrétariat sont et resteront adaptées aux objectifs poursuivis en fonction des priorités qui seront définies dans le nouveau Plan stratégique 2016-2020, notamment : i) l'importance relative donnée par le Partenariat — et donc par le Secrétariat — à sa mission d'octroi de financements et à sa contribution à d'autres domaines (tels que son action de plaidoyer au niveau mondial et la diffusion des connaissances) ; et ii) les décisions concernant l'évolution du rôle de l'équipe de soutien aux pays pour ce qui est de l'accompagnement à la mise en œuvre et au suivi des PSE.

4.4.3 Suivi, établissement des rapports et évaluation des avancées du GPE

Constat 10. En dépit de quelques améliorations du suivi et de l'établissement de rapports sur les résultats du secteur et des financements, le Partenariat mondial est encore peu en mesure de suivre et de démontrer sa contribution aux résultats.

En 2010, l'évaluation de l'Initiative FTI signalait des insuffisances dans le suivi, l'établissement de rapports et l'évaluation de l'efficacité de l'Initiative, et recommandait fermement d'élaborer et d'adopter un cadre de résultat exhaustif.

[77] Il en était fortement question dans l'Examen organisationnel de 2014.

[78] Ce sont notamment les consultations avec les membres du Conseil du GPE, les consultations dans les pays avec des parties prenantes de tous les groupes, ainsi que celles avec les agents et les cadres de direction du Secrétariat.

[79] Cela vaut également pour les efforts engagés à l'échelon mondial en vue de la mobilisation de fonds.

© Universalia
Results for Development

Entre 2010 et 2014, le Secrétariat a pris diverses mesures pour remédier aux insuffisances signalées. Depuis 2013, ces travaux ont largement été conduits par une unité interne dédiée de suivi-évaluation (voir l'encadré 16), qui a mis en place un système de suivi et de notification plus systématique et régulier, au niveau du secteur comme du portefeuille de financements.

Encadré 16 : Unité du suivi et de l'évaluation

Le Secrétariat a demandé l'accord du Conseil dès novembre 2011en vue de l'établissement d'une Unité du suivi et de l'évaluation. Sans lui opposer un refus explicite, le Conseil a indiqué qu'il convenait de « tirer parti autant que faire se peut des moyens de suivi existants des partenaires.»[80] L'Unité de suivi-évaluation a été établie en 2013 après une nouvelle demande proactive de la part du Secrétariat.

Cependant, de novembre 2013 à juillet 2014, le directeur de la nouvelle unité a été appelé à contribuer à l'élaboration du nouveau modèle de financement, ce qui a absorbé une part considérable de son temps. En juin 2014, une unité du suivi a été créée au sein de l'équipe de soutien aux pays. Un nouveau chargé de l'évaluation est actuellement (juin 2015) en cours de recrutement.

- Depuis 2013, le Secrétariat entreprend un examen annuel du portefeuille de financements du GPE, une mesure qui améliore le suivi du portefeuille. Cet examen est axé sur les caractéristiques financières et administratives du portefeuille, mais fournit aussi des informations succinctes sur les résultats de développement obtenus au moyen des financements. Les résultats sont majoritairement rapportés au niveau des produits (par exemple le nombre d'écoles construites) sans aborder la contribution du GPE aux résultats d'ordre supérieur.
- Le Rapport sur les résultats de l'éducation (produit chaque année depuis 2012) a systématisé les rapports du GPE sur les résultats de niveau sectoriel en récapitulant les informations sur les réalisations définies dans le Plan stratégique 2012-2015 pour lesquelles des données sont disponibles. Le rapport de 2014 associe des informations sur les évolutions sectorielles à des données extraites de l'examen du portefeuille. Malgré tout, ce rapport n'établit — pas plus que l'Examen du portefeuille — de relations factuelles entre les contributions du GPE et l'évolution des indicateurs de niveau sectoriel. L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé de données sur l'utilisation et/ou les retours d'information des utilisateurs des rapports, ou sur les coûts de production du rapport.[81]
- L'Initiative de suivi du secteur (SMI) a été lancée en 2012 par le Secrétariat, en collaboration avec l'Institut international de planification de l'éducation (IIEP) de l'UNESCO, le Pôle de Dakar et d'autres partenaires du développement. Bien que le Secrétariat ait indiqué que la SMI avait facilité le suivi des plans sectoriels de l'éducation (voir la section 6.3), il n'a jusqu'ici compilé que très peu d'informations sur l'incidence de la SMI aux niveaux national, régional ou mondial.
- Après l'adoption du nouveau modèle de financement en juin 2014, une nouvelle politique applicable aux financements pour la mise en œuvre de programmes sectoriels de l'éducation (rebaptisés) a été élaborée et définit des critères de crédibilité ; par ailleurs, le Secrétariat a mis au point un format type pour l'établissement des rapports sur l'exécution des financements. Il est encore trop tôt pour évaluer l'utilisation et les avantages de ce nouveau modèle.

[80] BOD/2011/11

[81] À la fin juin 2015, le Secrétariat du GPE s'attachait à compiler des informations sur les coûts de production du Rapport sur les résultats de l'éducation.

Malgré ces efforts, le Partenariat n'a toujours pas de système et de cadre général de suivi, d'établissement de rapports sur les résultats ou d'évaluation des progrès réalisés dans ce domaine. Citons plus particulièrement :

- **Une absence d'accord quant aux aspects dont le Partenariat mondial doit pouvoir répondre** : Cette situation tient au fait que les fonctions du Partenariat (au-delà de l'octroi de financements) n'ont pas fait l'objet d'une entente clairement formulée et que ses contributions sont globalement incluses dans une théorie générale sur la façon dont les changements interviennent aux niveaux mondial et national (voir la section 4.2). Bien que certains donateurs aimeraient voir des preuves de la relation entre l'action du GPE et les changements au niveau sectoriel, le Partenariat n'a toujours pas déterminé si et comment il contribue à ces changements et de quelle façon ses contributions pourraient être mesurées. D'une certaine manière, cet aspect se reflète dans la théorie du changement remaniée (section 2.2) où l'on voit que la logique d'intervention du Partenariat est actuellement centrée sur la planification sectorielle et programmatique, sans être directement rattachée aux résultats au niveau des effets ou des impacts.
- **L'absence persistante d'un cadre de résultat complet et réaliste** : Le Plan de mise en œuvre du Plan stratégique 2012-2015 comprend un cadre de résultat définissant des résultats et des indicateurs aux niveaux des impacts, des effets et des processus (par exemple le partenariat). Néanmoins, faute de données disponibles à l'UIS, le Secrétariat n'a pas été en mesure jusqu'ici de suivre les progrès réalisés au titre de plusieurs de ces effets. De même, les énoncés et les indicateurs de résultats liés au partenariat n'ont pas été systématiquement utilisés pour suivre la performance du GPE et en rendre compte. En 2012-2013, une proposition de l'équipe Bonnes pratiques mondiales (BPM) du Secrétariat visant à investir chaque année 8 millions de dollars dans le suivi-évaluation, notamment pour la collecte de données sur les résultats et indicateurs du Plan stratégique, a été rejetée par le Conseil[82]. Au cours de la période considérée, le Conseil n'a pas sollicité d'information sur l'utilité de l'actuel cadre de résultat, et n'a pas demandé au Secrétariat de se pencher sur la question.[83] Voir l'encadré 17.

Encadré 17 : Comparaison avec d'autres organisations

Toutes les six organisations consultées à des fins de comparaison se sont heurtées aux problèmes liés à l'attribution des résultats, ce qui reste encore souvent le cas. Néanmoins, elles disposent toutes d'un cadre de résultat assorti d'indicateurs qui sert de base aux travaux réguliers de suivi et de notification des résultats du programme et de l'organisation (partenariat).

À la GAVI, le suivi-évaluation est considéré comme une fonction transversale dans laquelle le Secrétariat, les partenaires de l'Alliance et les pays ont tous un rôle à jouer. La coordination générale des travaux de suivi-évaluation incombe au Secrétariat.

Au Fonds mondial, les activités de suivi et d'évaluation représentent 4 % des dépenses. Elles absorbent environ 14 % du budget de la GAVI.

[82] 8 millions USD par année auraient représenté 2,3 % des décaissements de financement de mise en œuvre de programmes du Partenariat mondial pour l'éducation en 2012, 2,4 % en 2013 et 1,5 % en 2014. Toutefois, la prudence est de mise lorsque ces chiffres sont comparés à ceux indiqués pour d'autres organisations dans l'encadré 17, étant donné que les bases de calcul de ces pourcentages varient en fonction des organisations suivant les types de données disponibles.

[83] Selon les cadres consultés au sein du Secrétariat, le Plan de mise en œuvre du Plan stratégique (2013) a surtout été produit parce qu'il fallait un document stratégique à présenter aux bailleurs de fonds potentiels

© Universalia
Results for Development

- **Un manque de clarté quant aux rôles, responsabilités et processus de suivi et de supervision de la performance et des résultats financiers aux niveaux mondial et national.[84]**
  - Le Secrétariat a jusqu'ici fusionné les fonctions relatives aux services de conseil sur le financement et la supervision des financements.[85] Cette situation met les responsables-pays dans une position de conflit d'intérêt potentiel étant donné qu'ils doivent formuler une opinion sur la qualité des propositions de financement dont ils ont appuyé l'élaboration.
  - L'Examen organisationnel de 2014 signalait qu'il n'existait pas de moyens d'accès rapide et global aux données sur l'exécution des financements par manque : i) d'attribution claire des responsabilités de suivi sectoriel (qui hésitent entre l'équipe de soutien aux pays et celle chargée du suivi-évaluation) ; et ii) de responsabilités dédiées en matière de gestion globale des financements, ainsi que d'un système d'information général. Comme il est dit à la section 1.3, la collecte de données en vue de cette évaluation a été freinée par ces différentes lacunes, par exemple le manque de systématisme dans la présentation des rapports.
  - Jusqu'à présent, les Entités de supervision et les Entités de gestion ont utilisé des formats différents pour suivre l'exécution des financements et en rendre compte, ce qui fait que le Secrétariat a du mal à synthétiser l'information dans les délais voulus. Il a défini de nouvelles orientations en vue de l'établissement de rapports plus homogènes et leur application devrait contribuer à résoudre le problème.
  - L'absence de liens théoriques et pratiques clairement établis entre le suivi des financements (auquel procèdent les Entités de supervision et les Entités de gestion et les gouvernements des PDP) et le suivi du secteur (dont rendent compte les revues sectorielles conjointes) contribue à une pénurie de données sur les contributions (probables) des financements du GPE à la mise en œuvre et aux résultats des PSE.
  - Le Conseil du GPE et le Comité des financements et performances au niveau des pays ne se sont pas vraiment impliqués dans l'évaluation et le suivi de l'exécution des financements en termes programmatiques, pour déterminer par exemple s'il existe des éléments attestant l'adhésion des pays à leur PSE et et si les financements du GPE conduisent à la mise en œuvre de ces plans. Leurs délibérations ont davantage porté sur des questions opérationnelles telles que le décaissement des financements dans les délais voulus.

(le responsable de l'équipe des partenariats et relations extérieures en a dirigé la préparation) plutôt que dans l'intention de se doter d'un document fonctionnel dont le Secrétariat assurerait l'application et le suivi.

[84] Comme le précise le Mémorandum de la DG, Alice Albright, au Conseil d'administration du GPE (26 novembre 2014), le Secrétariat a pris un ensemble de mesures initiales pour remédier aux trois premières difficultés évoquées, par exemple en redéployant les agents du Secrétariat pour mieux résoudre les problèmes d'assurance-qualité et corriger les insuffisances en matière de résultat et de rapports.

[85] Comme le précise l'Examen organisationnel de 2014 (p. 11f) et comme le confirment l'étude documentaire et les consultations conduites avec les parties prenantes en vue de la présente évaluation.

Parallèlement, certains bailleurs de fonds du GPE ont formulé des exigences toujours croissantes pour que le Partenariat fournisse des preuves solides de ses réussites et de ses difficultés, et certains d'entre eux ont exercé des pressions considérables pour qu'une évaluation d'impact rigoureuse du Partenariat soit réalisée dans les deux années à venir au plus tard. Voir également l'encadré 18.

Encadré 18 : Demandes des bailleurs de fonds en vue de l'adoption d'un cadre de résultat

Au cours des deux dernières années, au moins deux bailleurs de fonds ont demandé au Secrétariat du GPE de leur fournir des rapports d'avancement fondés sur un cadre de résultat convenu au plan bilatéral, élaboré en collaboration avec l'un des donateurs, pour suivre l'évolution des indicateurs jugés les plus pertinents et rendre compte des contributions du GPE, y compris au moyen d'informations sur la qualité des plans sectoriels de l'éducation au niveau des pays. [86]

Ces donateurs se sont dits prêts à accepter des rapports établis selon le nouveau cadre de résultat général du GPE qui sera élaboré en vue du Plan stratégique 2016-2020, à condition qu'il réponde à leurs besoins d'information.

Lors des entretiens, des membres du Conseil[87] et de l'équipe de direction du Secrétariat ont fait valoir que le Partenariat n'a guère de chance d'obtenir les mêmes volumes de financement de la part de ses donateurs — et a fortiori d'en mobiliser davantage — s'il ne fait pas la démonstration de ses contributions au niveau des résultats ou, dans l'idéal, au niveau des impacts. Or, ce n'est qu'à compter de la fin de 2014 que le Conseil s'est penché plus attentivement sur la nécessité de renforcer les moyens du Partenariat en vue du suivi et de la notification des progrès accomplis au regard des résultats visés.[88] À sa réunion de mai 2015, le Conseil a reconnu l'importance d'un cadre de résultat pour le nouveau Plan stratégique, et a prié le Secrétariat de lui en présenter un projet en vue de ses délibérations à la réunion d'octobre 2015, l'intention étant de finaliser ce document en décembre 2015. Parallèlement, il n'est pas prévu de statuer avant 2016 sur l'adoption d'une stratégie institutionnelle exhaustive de suivi-évaluation.[89]

[86] Au moment où ce rapport est rédigé (avril 2015), l'unité de suivi-évaluation achevait une étude exhaustive des PSE pour déterminer s'ils répondaient aux normes élémentaires de qualité.

[87] Sept des 18 membres du Conseil consultés.

[88] Ce qui est illustré dans la matrice de gestion des risques mise au point par le GERF et l'examen du Plan de mise en oeuvre du Plan stratégique par le SPC, les deux comités estimant qu'il fallait donner au GPE les moyens de définir sa contribution (désirée et réelle) aux résultats et d'en assurer le suivi.

[89] Source : Réunion du Conseil d'administration du GPE, 22-23 mai 2015. Séoul. Décisions finales. BOD/2015/05-13 (2.)

© Universalia
Results for Development

5 Efficacité globale du GPE

5.1 Présentation

Ce chapitre présente les constats qui ressortent de l'évaluation du rôle et des contributions du Partenariat découlant de son « rôle mondial de leader, de rassembleur et d'ambassadeur de l'éducation » tel qu'il est envisagé et exposé dans la Charte du GPE. Il s'agira, dans la section 5.2, de réfléchir sur le rôle et les contributions du Partenariat dans la création ou la diffusion de biens publics mondiaux ou transnationaux[90] et dans le cadre de la promotion de l'éducation au niveau mondial. Dans la section 5.3, on analysera l'additionnalité et l'effet des activités du GPE sur le volume, les flux et la qualité des ressources financières mondiales en faveur de l'éducation de base et de l'éducation de façon générale dans les pays partenaires du GPE. Dans ces deux sections, on tiendra compte des observations formulées sur l'utilisation par le Partenariat de sa capacité de mobilisation pour faciliter l'obtention de résultats.

5.2 Le GPE comme producteur de biens publics mondiaux et défenseur du droit à l'éducation

Faute de résultats et d'indicateurs clairement formulés et acceptés des contributions du Partenariat global envisagées au niveau mondial, l'équipe d'évaluation a fondé son évaluation sur les trois thèmes indiqués dans le Plan stratégique du GPE (2012-2015) décrits à l'encadré 19.

Encadré 19 : Contributions mondiales envisagées

Le Plan stratégique 2012-2015 indique que le Partenariat mobilisera l'influence, les compétences, le leadership et les ressources de ses partenaires :

- en faisant valoir l'éducation comme outil essentiel pour promouvoir la santé, la prospérité et la stabilité dans tous les pays
- en progressant en permanence grâce à l'innovation et à la promotion de pratiques optimales
- en définissant et en promouvant des objectifs et outils de mesure harmonisés sur l'éducation et en améliorant l'efficacité du développement.

Constat 11. Les efforts visant à encourager le développement de biens publics mondiaux ou transnationaux ont subi les conséquences négatives des divergences de points de vue au sein du Partenariat sur son rôle en faveur de ces biens, et de l'absence d'une stratégie cohérente qui explicite l'avantage comparatif du GPE dans ce domaine.

Conformément à son Plan stratégique, le GPE aspire à contribuer à la création de biens publics mondiaux ou transnationaux en progressant en permanence grâce à l'innovation et à la promotion de pratiques optimales et en promouvant des objectifs et des outils de mesures harmonisés sur l'éducation.[91] À cet effet, le Partenariat a tenté à plusieurs reprises de cultiver et de partager des

[90] Les termes biens publics mondiaux/transnationaux désignent les produits, y compris les outils, les connaissances et les informations, utiles aux parties prenantes, aux institutions et aux systèmes dans tous les pays, ou au moins dans un nombre considérable de pays, à même de les aider à renforcer leurs capacités, et que les parties prenantes peuvent obtenir à peu de frais, ou gratuitement.

[91] Cette dernière question est étroitement liée au rôle potentiel du Partenariat consistant à réunir les parties prenantes de l'éducation afin d'oeuvrer vers des objectifs et des outils de mesure déterminés d'un commun accord.

connaissances, des outils et des pratiques optimales pour renforcer les capacités de ses partenaires, même si ses résultats ont été en demi-teinte.[92]

La première tentative a été faite dans cadre de l'Initiative FTI sous la forme du Fonds de développement de programmes d'éducation (FDPE). Créé en 2004, le FDPE a financé « des études prioritaires, des activités de renforcement des capacités et de promotion nationale et des consultations avec les parties prenantes[93] ». Comme indiqué dans l'évaluation de l'Initiative FTI de 2010, il a été difficile d'évaluer les résultats du FDPE et « les données étaient insuffisantes pour déterminer globalement quels avaient été ses réalisations [94]».

En novembre 2010, le FDPE a été supprimé et le Programme d'activités mondiales et régionales (AMR) a été mis en place afin « d'inciter les parties prenantes du secteur de l'éducation à appliquer, face aux défis de l'éducation, de nouvelles connaissances et des pratiques fondées sur des données probantes [95]». Les deux mécanismes interviennent sur les questions de développement des capacités et la réalisation de travaux de recherche intéressants, mais le mandat du programme AMR est plus circonscrit. Le FDPE aidait les pays à élaborer des plans sectoriels de l'éducation et des activités de renforcement des capacités, questions qui, avec la création d'un fonds du GPE et l'introduction de financements pour la préparation de plans sectoriels de l'éducation, sont maintenant couvertes par ailleurs.

Le programme AMR finance uniquement les activités de recherche gérées par les partenaires du GPE, 60 millions de dollars ayant été initialement mis de côté pour ce programme. Depuis sa mise en place à septembre 2014, la part des fonds approuvés du programme AMR, en pourcentage de l'ensemble des financements du GPE approuvés durant cette période, était de l'ordre de 2,7 %[96]. Ces activités correspondent à trois des dix domaines d'action thématiques : acquis scolaires, enfants non scolarisés et financement de l'éducation[97]. Le volume IV, appendice 3 contient une analyse détaillée de la pertinence et des résultats du programme AMR jusqu'à présent.

Les bénéficiaires ont jugé le processus de sélection des destinataires du programme AMR très inefficace et mal conçu. Les parties prenantes ont fait état de longs retards, les membres du Conseil d'administration adoptant une approche extrêmement pragmatique du fait des préoccupations relatives à la qualité du processus et des requêtes. Une personne interrogée a relevé que « les financements d'un million de dollars dans le cadre du programme AMR ont fait l'objet de beaucoup plus d'attention que des financements pour la mise en œuvre de programmes plus de vingt fois plus

[92] Parmi les agents du Secrétariat interrogés, 25,7% étaient d'accord avec la déclaration selon laquelle les changements adoptés depuis 2010 avaient amélioré l'aide du GPE en vue de réaliser des recherches et de les diffuser sur les questions d'EPT, 28,6 % ont signalé que les changements n'avaient fait aucune différence, 20 % n'étaient pas d'accord avec cette déclaration et 25,7 % n'avaient pas d'opinion.

[93] *Accelerating progress towards quality universal primary education: Framework.* FTI, 2004.

[94] Évaluation de l'Initiative FTI, appendice 3, page 191

[95] Site web du GPE.

[96] Par comparaison, durant sa période d'activité, la part du FDPE dans les financements alloués était de l'ordre de 7,8 % des financements engagés. Or environ 25 % seulement des ressources du FDPE ont été utilisées pour financer des études particulières, et 2 % ont financé le partage des connaissances, alors que la plus grande partie des ressources (43 %) a été consacrée aux travaux préparatoires au PSE, et 30 % aux travaux de renforcement des capacités, qui sont maintenant couverts par les financements pour la mise en oeuvre des programmes et la préparation des PSE.

[97] Le financement de l'éducation est l'un des objectifs stratégiques du GPE et correspond au thème « efficacité de l'aide ».

© Universalia
Results for Development

volumineux ». Les membres du Conseil interrogés ont déclaré que cette participation était nécessaire pour assurer une rigueur technique. Par ailleurs, les personnes interrogées ont mis en doute l'impartialité du processus d'allocation des financements, et ont fait observer que les membres du Conseil approuvaient l'octroi de financements à des organisations membres du GPE (y compris la leur), ce qui laissait supposer l'existence possible d'un conflit d'intérêts. À cause de ce long processus, les membres du Conseil ont perdu confiance dans les programmes AMR et après deux cycles de financement totalisant 33 millions de dollars, ont décidé par vote de ne pas réallouer les 27 millions de dollars restants. À l'heure actuelle, le programme AMR reste actif dans la mesure où les bénéficiaires réalisent des travaux, mais aucun autre cycle de financement n'est prévu.

Étant donné que tous les projets financés par le programme AMR sont encore en cours, il est trop tôt pour évaluer leurs effets en termes d'information ou d'influence des acteurs au niveau international ou national. Cela dit, des premières données permettent de penser que le programme AMR finance des recherches appliquées prometteuses sur des sujets très intéressants pour les domaines d'action du GPE. Au Sénégal par exemple, le ministère de l'Éducation a employé des financements AMR pour renforcer les capacités en matière d'analyse des financements publics et externes, l'analyse initiale ayant inspiré la redéfinition des critères d'attribution des bourses d'études en 2015.

Alors que les financements au titre des activités mondiales et régionales (AMR) sont destinés à produire des biens publics mondiaux et régionaux, ils visent aussi à contribuer à renforcer les capacités nationales en encourageant la réalisation de la plupart des recherches par l'intermédiaire des pays partenaires du GPE et à se pencher sur les problèmes propres aux pays. Cependant, jusqu'à présent, les produits AMR n'ont pas été systématiquement alignés sur les financements pour la mise en œuvre de programmes par le GPE dans les différents pays.[98] Au contraire, les interventions financées par le programme AMR se sont essentiellement réalisées en parallèle, et sans tirer parti des avantages éventuels de mobiliser par exemple les Groupes locaux des partenaires de l'éducation (GLPE)[99].

Outre les AMR, le GPE a financé diverses autres activités destinées à créer et/ou partager des connaissances et des outils (nouveaux) en vue de renforcer les capacités des partenaires. On peut citer notamment :

- L'élaboration de directives pour les plans sectoriels de l'éducation (PSE), conjointement avec l'IIEP, ainsi que de directives pour l'analyse du secteur de l'éducation.
- Pour aider à la mise en œuvre du Plan stratégique 2012-2015, le GPE a créé des Communautés de pratique liées à chacun de ses domaines thématiques prioritaires[100] (voir l'encadré 20).

[98] Alors que les financements au titre des activités mondiales et régionales sont destinés à produire des biens publics mondiaux et régionaux, ils sont axés sur les pays dans la mesure où les recherches sont censées être réalisées essentiellement par les pays partenaires (principalement les pays membres du GPE) de façon à renforcer les capacités et se pencher sur les problèmes nationaux. Les enseignements, outils, etc. qui les accompagnent doivent normalement être transmis à un ensemble plus vaste de partenaires régionaux ou mondiaux.

[99] La seule exception notable est un projet en faveur d'interventions sanitaires en milieu scolaire pour améliorer les acquis scolaires et l'accès à l'éducation, dans lequel la Banque mondiale, en qualité d'entité de supervision, a mené un effort concerté de coopération avec les chargés de liaison du GPE et les GLPE dans les pays concernés. En conséquence, les membres des GLPE ont participé aux ateliers sur le projet et un dialogue intéressant a eu lieu sur l'inclusion d'interventions en milieu scolaire dans les plans sectoriels de l'éducation.

[100] La première communauté de pratique sur l'apprentissage s'est séparée en sous-groupes consacrés respectivement au calcul, à la lecture et l'écriture et à la petite enfance.

- Le personnel du Secrétariat a participé à divers groupes de travail mondiaux, notamment sur les indicateurs d'apprentissage (voir le constat suivant).
- Des réunions et des ateliers thématiques ont été organisés avec le concours du GPE aux niveaux mondial et régional,[104] certains dans le cadre de l'Initiative de suivi du secteur (voir la section 6.3).
- De même, le FSCE comprend une composante « partage des connaissances » qui encourage et soutient les Coalitions nationales pour l'éducation afin de tirer des enseignements sur les bonnes pratiques liées à leurs travaux en tant que contributeurs et défenseurs du droit à l'éducation et les partager.

Encadré 20 : Les communautés de pratique du GPE

L'objet précis de ces groupes et leur mode de fonctionnement envisagé ne sont toujours pas définis. Selon des responsables du Secrétariat, les travaux des communautés de pratique se sont de plus en plus éloignés des autres activités du GPE et n'ont pas abouti à des avantages ou des produits tangibles[101] . Les travaux réalisés dans le domaine prioritaire de l'éducation des filles, où la collaboration entre le Secrétariat du GPE et l'UNGEI s'est traduite par l'élaboration d'outils de planification de l'éducation tenant compte des différences entre les sexes, ainsi que d'un certain nombre de documents de consultation, font cependant exception.[102] En décembre 2014, les communautés de pratique ont été remplacées par les Groupes de référence techniques qui, d'après leur mandat, doivent intervenir en tant que mécanismes consultatifs, à la fois proactifs et réactifs, sur la base de tâches spécifiques liées au cœur de métier du GPE (financements et processus menés au niveau des pays en vue de la préparation et du suivi des PSE).[103] Ces groupes ne sont pas encore actifs, et s'il est bien prévu de les convoquer à une réunion de consultation sur le nouveau plan stratégique, on ne sait pas encore avec certitude comment le Partenariat travaillera avec eux après ce stade.

- Les rapports annuels sur les résultats, qui contiennent des exemples de bonnes pratiques tirés des pays membres du GPE[105] ainsi que les informations partagées sur le site web du GPE, les blogs et les médias sociaux.

Alors que toutes ces contributions relèvent de la mission du GPE, les consultations des parties prenantes réalisées aux fins de cette évaluation n'ont donné que des informations très limitées sur leurs effets précis : plusieurs parties prenantes au niveau national qui ont participé à des réunions

[101] Un document communiqué par le Secrétariat indiquait que la Communauté de pratique sur l'apprentissage précoce du calcul, aujourd'hui dissoute, avait donné à plusieurs pays en développement partenaires des conseils techniques qui, dans certains cas, se sont traduits par des changements des approches et/ou des stratégies nationales en matière de calcul. Dans le cadre de l'évaluation, des données détaillées n'ont pas été recueillies dans ces pays, et l'équipe n'a donc pas été en mesure de vérifier ces informations.

[102] Par exemple sur les programmes de transferts monétaires en faveur de l'égalité des sexes dans l'enseignement secondaire pour les filles.

[103] On trouvera le mandat des groupes de référence techniques à l'adresse suivante : http://www.globalpartnership.org/fr/content/mandat-des-groupes-de-reference-techniques

[104] Depuis 2012, le Secrétariat du GPE a (co-) organisé au moins neuf événements de ce type, sur des thèmes tels que « lecture pour tous les enfants », « éducation préscolaire abordable et de qualité », « fournir les bons manuels scolaires aux enfants » et « données et outils de mesure ».

[105] Dans le même temps, plusieurs parties prenantes nationales, au Viet Nam par exemple, se sont déclarées déçues que le Partenariat ne leur ait pas demandé de faire le récit des réussites de leurs travaux financés par le GPE.

© Universalia
Results for Development

régionales ou mondiales organisées ou co-organisées par le Partenariat ont fait part de leurs réactions positives à propos de ces événements, qu'elles ont décrits comme des occasions utiles et efficaces de s'informer et de faire des échanges Sud-Sud. D'autres ont formulé des observations positives sur les différents outils élaborés par le Secrétariat. Cependant, jusqu'à présent, ni le Secrétariat ni les autres parties prenantes n'ont systématiquement suivi ni communiqué les résultats de ces multiples actions d'acquisition et de partage des connaissances.

Plus fondamentalement, les efforts du GPE en vue d'encourager la création et/ou la diffusion de biens publics ont été entravés par l'absence de stratégie clairement définie à même i) de donner une cohérence aux nombreuses initiatives et activités individuelles indiquées plus haut, et de déterminer au juste comment elles sont censées contribuer à combler le manque persistant de capacités chez les acteurs nationaux[106] ; ii) de décrire pourquoi, où et comment le Partenariat entend favoriser la création ou la diffusion de biens publics mondiaux ; iii) de définir l'avantage comparatif du Partenariat et d'expliciter clairement les rôles et les contributions attendus à ce programme, non seulement de la part du Secrétariat, mais aussi plus généralement de la part des membres du GPE tant au niveau mondial qu'au niveau national, et iv) de préciser si ce rôle du Partenariat prend en compte et complète son engagement au niveau national.

Encadré 21 : Ce qu'en disent les parties prenantes

« Les biens publics mondiaux sont le cœur de métier de l'UNESCO et d'autres institutions, mais pas du GPE. » Un membre du Conseil.

« Le GPE doit jouer un rôle central dans la production de biens publics mondiaux car c'est un domaine négligé. Il est difficile d'attirer les fonds de bailleurs bilatéraux en faveur des biens publics mondiaux, et il importe donc de créer un climat propice aux échanges d'idées. » Une partie prenante mondiale.

Alors que les parties prenantes interrogées ont généralement convenu que le GPE devrait jouer un rôle plus important qu'aujourd'hui dans la diffusion de recherches ou de bonnes pratiques à retenir, des entretiens avec des leaders d'opinion internationaux et des membres du Conseil, ainsi que l'enquête auprès des partenaires mondiaux, ont fait apparaître une diversité d'opinions sur le fait de savoir si le GPE doit favoriser la création de biens publics mondiaux (ou transnationaux), quels qu'ils soient, tels que des outils ou des études. Parmi les membres du Conseil qui se sont exprimés, 60 % étaient d'accord pour que le GPE joue un rôle en facilitant la production de biens publics mondiaux, et 40 % considéraient qu'il valait mieux confier cette tâche à d'autres acteurs comme l'UNESCO et l'UNICEF (voir l'encadré 21)[107]. À sa réunion de mai 2015, le Conseil a demandé au Secrétariat de différer encore tous les travaux sur le rôle mondial du Partenariat lié aux connaissances, à l'innovation et/ou aux activités de sensibilisation après décembre 2015, soit après l'élaboration du nouveau plan stratégique.[108]

[106] À l'avenir, les différentes initiatives décrites plus haut seront du ressort du Directeur technique et seront gérées par des équipes transversales pour les rendre cohérentes et les lier étroitement à la plateforme du GPE au niveau des pays.

[107] Dès 2009, dans un document de l'UNESCO intitulé « Scaling up aid for education. Lessons from the Education for All Fast Track Initiative (FTI) », il était noté que « de nombreux partenaires de l'Initiative FTI ont plaidé pour que l'UNESCO et ses instituts jouent un plus grand rôle de façon à tirer parti de leur avantage comparatif » lié à l'objectif de s'attaquer aux problèmes systémiques et institutionnels qui continuent de freiner le développement des capacités à long terme dans le secteur (p. 27).

[108] Suite à la décision de cesser d'allouer des financements au titre des AMR, le Secrétariat, à la demande du Conseil, a rédigé un document sur l'innovation, le déficit de connaissances et les programmes régionaux (novembre 2013). Ce document n'a jamais été officiellement adopté ni refusé par le Conseil, et le Secrétariat a temporairement différé ses efforts dans ce domaine jusqu'à l'arrivée du nouveau Directeur technique en 2014.

Au niveau national, pratiquement toutes les parties prenantes consultées ignoraient que le Partenariat jouait ou avait l'intention de jouer un rôle à cet égard, mais ont exprimé leur intérêt pour des produits du savoir, quels qu'ils soient, susceptibles de les aider à relever les défis du secteur de l'éducation.

Constat 12. Le Partenariat mondial pour l'éducation a joué un certain rôle en faisant valoir l'éducation au niveau mondial, mais n'a pas notablement exploité sa capacité de mobilisation pour tirer parti des atouts de ses partenaires dans ses travaux de promotion connexes.

Encadré 22 : Groupes de travail et espaces de dialogue mondiaux auxquels participe le Secrétariat du GPE

Communauté de pratique sur le calcul

Comité directeur de l'Éducation pour tous (EPT)

Équipe spéciale sur les indicateurs d'apprentissage

Global Reading Network

Education Communications Group (coprésidence)

Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) Conseil sur les résultats de l'apprentissage

Million Books Initiative (Norvège/USAID/DFID, direction)

International Network on Education in Emergencies

Éducation en situations d'urgence : L'éducation ne peut attendre (co-organisateur)

Groupe interinstitutions travaillant sur un projet de fonds humanitaire mondial

UNGEI - Collaboration sur le thème « Gender Sensitive Planning in Education, Building Evidence in Education »

Global Education Cluster Working Group

Initiative mondiale pour l'éducation avant tout des Nations Unies

Coalition mondiale des entreprises pour l'éducation

Le Plan stratégique 2012-2015 du GPE indique que le Partenariat vise à faire valoir non seulement l'éducation en général, mais plus précisément le rôle de l'éducation comme « outil essentiel pour promouvoir la santé, la prospérité et la stabilité de tous les pays ». Le plan de mise en œuvre du Plan stratégique ne précise pas comment le Partenariat y parviendra, et ne contient ni objectifs ni buts dans ce domaine. Toutefois, une analyse de documents et des échanges de vues avec le personnel du Secrétariat et des parties prenantes mondiales révèlent que durant la période considérée, le Secrétariat du GPE et le Président du Conseil ont déployé un certain nombre d'efforts pour faire valoir le Partenariat et/ou l'éducation de base. Ils ont pris notamment la forme de visites bilatérales et d'exposés d'orientation devant différents publics ; de la préparation et de la promotion des deux conférences de reconstitution des ressources du GPE ; de travaux réalisés dans le cadre du programme d'activités mondiales et régionales ; du changement d'image du GPE et de la refonte du site web du Partenariat en conséquence ; enfin de la participation accrue du Secrétariat du GPE à plusieurs mécanismes de dialogue mondial et de sensibilisation, énumérés à l'encadré 22 [109].

Il est largement admis que la diversité de la gouvernance du Partenariat et son rayonnement mondial accroissent sa crédibilité, sa légitimité et sa capacité (potentielle) à mobiliser ses partenaires et tirer le meilleur parti de leurs contributions individuelles et collectives pour favoriser et influer sur l'éducation (de base)[110]. Il n'en reste pas moins que les réactions des parties

[109] Pour une analyse des contributions du GPE à la promotion de l'éducation au niveau national grâce au Fonds de la société civile pour l'éducation (CIFF), voir le chapitre 6, ainsi que le volume IV, appendice 4.

[110] C'est ce qu'ont observé l'équipe de direction du Secrétariat, ainsi qu'un leader d'opinion international interrogé. Dans l'enquête auprès des partenaires mondiaux, 10 des 85 partenaires ont employé des

© Universalia
Results for Development

prenantes mondiales interrogées révèlent que si le Secrétariat du GPE est un partenaire respecté de ces instances et y participe, il n'est pas largement reconnu comme jouant un rôle pilote. Ainsi, deux parties prenantes ont relevé que le Partenariat n'avait pas joué de rôle important dans le processus de formulation des objectifs de développement durable pour l'après-2015 en matière d'éducation. Alors que deux partenaires du GPE (l'UNESCO et l'UNICEF) ont été les principaux moteurs de ce processus, il n'y a guère lieu de penser que le Partenariat a tiré parti des atouts de ces partenaires en ce qui concerne le programme de développement pour l'après-2015. Ce phénomène est lié au fait que jusqu'à présent, pratiquement toute la responsabilité de la visibilité et des contributions du Partenariat en termes de promotion mondiale de l'éducation a été (implicitement) confiée au Président du Conseil et au Secrétariat. Or jusqu'à l'arrivée du Directeur technique en 2014, le Secrétariat ne disposait pas des ressources techniques en interne qui lui auraient permis de jouer un rôle pilote plus marqué. Surtout, le rôle du Partenariat dans son ensemble dans les activités de promotion n'est toujours pas défini.

Des analyses de documents et des entretiens avec l'équipe de direction du Secrétariat, des membres du Conseil et des leaders d'opinion internationaux indiquent que la possibilité pour le Partenariat mondial de jouer un rôle pilote international plus prononcé en faveur de l'éducation de base suscite des attentes (ou des aspirations) considérables[112]. Tout comme dans le cadre d'autres initiatives mondiales (dans le secteur de la santé par exemple), certains considèrent que ce rôle articule véritablement les fonctions de fourniture de financements importants en faveur de l'éducation (ou de recherche de nouvelles sources de financement) avec d'autres fonctions fondamentales telles que les connaissances, l'innovation, le suivi des résultats et le plaidoyer pour l'éducation afin de « dynamiser et coordonner l'action menée au niveau mondial pour dispenser une éducation de qualité », comme le prévoit la mission

Encadré 23 : Comparaison avec d'autres organisations

Le Fonds mondial, tout comme la GAVI, se concentrent sur une sous-partie du secteur de la santé bien précise et limitée, en s'occupant soit de certaines maladies (le Fonds mondial), soit de mesures de prévention particulières (la vaccination dans le cas de la GAVI). De même, le CGAP est axé sur la question précise de l'inclusion financière.

Dans son domaine de spécialisation, le Fonds mondial s'intéresse essentiellement à la partie financière des efforts mondiaux déployés autour du VIH/SIDA et du paludisme, tandis que les activités mondiales de plaidoyer et d'assistance technique autour du VIH/SIDA, de la tuberculose et du paludisme sont menées respectivement par Faire reculer le paludisme, l'ONUSIDA et le partenariat Halte à la tuberculose.

Le mandat relativement restreint de la GAVI a permis à cette organisation de se tailler un rôle bien défini dans ses travaux de sensibilisation[111].

expressions telles que « espace mondial d'échanges original », « acteur mondial de premier plan » et « comble une lacune fondamentale » pour décrire le rôle du GPE dans l'architecture mondiale du développement.

[111] Schäferhoff *et al.* (2015) notent qu'aujourd'hui, en moyenne, 3 % seulement de l'aide des bailleurs de fonds en faveur de l'éducation est consacrée aux fonctions mondiales (création de biens publics mondiaux, leadership et gestion des ressources, externalités transnationales), contre 21 % dans le secteur de la santé.

[112] Ce souhait, ainsi que l'absence actuelle d'une forte impulsion au niveau mondial, sont exprimés dans la Déclaration d'Incheon de mai 2015 (inspirée par le Forum mondial sur l'éducation), qui considère que le GPE constitue un « pôle de financement multipartite de l'éducation à l'appui de la mise en oeuvre de l'agenda, selon les besoins et les priorités des pays », et recommande que le GPE fasse partie d'un futur mécanisme de coordination mondial. Il faut cependant relever que le GPE est essentiellement décrit dans son rôle en tant que mécanisme de financement. Cette déclaration est disponible à l'adresse suivante : https://fr.unesco.org/world-education-forum-2015/declaration-dincheon.

du GPE[113]. Le Secrétariat du GPE a reconnu que le Partenariat ne remplit pas encore toutes ces fonctions, mais qu'il est en voie de le faire[114].

L'analyse d'organisations comparables (voir l'encadré 23) révèle que la probabilité pour le Partenariat d'être en mesure de jouer un rôle pilote plus marqué dans n'importe quel domaine, qu'il s'agisse du financement de l'éducation ou des plaidoyers, dépend non seulement des capacités techniques et financières du Partenariat, mais aussi du périmètre et de la nature de son mandat.

5.3 Financements du GPE

De sa création en 2003 à décembre 2014, le GPE a approuvé des financements totalisant 4,1 milliards de dollars en faveur de la mise en œuvre de plans sectoriels de l'éducation dans 52 pays, dont 61 % (2,5 milliards de dollars) ont été décaissés. Durant la période considérée (2010-2014), le GPE a approuvé de l'ordre de 2,7 milliards de dollars. L'organisation de conférences d'annonces de contributions en 2011 a constitué un événement important de l'après 2010 destiné à intensifier les efforts de mobilisation des ressources du GPE.

La première conférence d'annonces de contributions, à Copenhague en octobre 2011, a vu la participation de représentants de 52 bailleurs de fonds, gouvernements de pays en développement, organisations multilatérales, membres de la société civile et organisations du secteur privé. Elle a donné lieu à 57 annonces de contributions totalisant 1,5 milliard de dollars, sur la voie de l'objectif envisagé de 2,5 milliards de dollars avant la fin de la période de trois ans de reconstitution des ressources[115]. D'autres contributions apportées après la conférence ont porté le total des ressources mobilisées à 2 milliards de dollars environ.

Plus de 800 participants de 91 pays ont assisté à la deuxième conférence d'annonces de contributions, accueillie par la Commission européenne à Bruxelles en juin 2014, qui a donné lieu à 85 annonces de contributions financières et d'engagements sur les politiques à mener[116]. Les bailleurs de fonds ont annoncé 2,1 milliards de dollars de contributions, montant jusqu'à présent inférieur à l'objectif de 3,5 milliards de dollars, mais il convient de noter que cet objectif avait été fixé sur quatre ans. Les gouvernements des pays en développement ont annoncé 26 milliards de dollars de contributions en faveur de l'éducation pour la période de reconstitution des ressources considérée. Deux fondations privées, le Children's Investment Fund Foundation (CIFF) et Dubai Cares, ont promis pour la première fois des contributions au Fonds du GPE, totalisant 23 millions de dollars.

Depuis 2010, on observe des changements notables dans la part relative des financements du GPE par bailleur de fonds. Entre 2004 et 2009, les Pays-Bas étaient le principal contributeur du Partenariat (32 %), suivis du Royaume-Uni (20 %) et de l'Espagne (17 %), comme le montre la figure 5.1 ci-dessous. Depuis 2010, l'Espagne, ainsi que les Pays-Bas, ont sensiblement réduit leurs

[113] Ce point de vue est exprimé dans J. Sachs et G. Schmidt-Traub (2014): Financing Sustainable Development: Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partnerships. Sustainable Development Solutions Network (SDSN). Disponible à l'adresse suivante : http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/11/Full-FSD-draft-for-public-consultation_clean.pdf.

[114] GPE (2014) : Financer l'éducation pour tous les enfants : Un partenariat ambitieux, et non un nouveau fonds. Disponible à l'adresse suivante : http://www.globalpartnership.org/fr/content/financer-leducation-pour-tous-les-enfants.

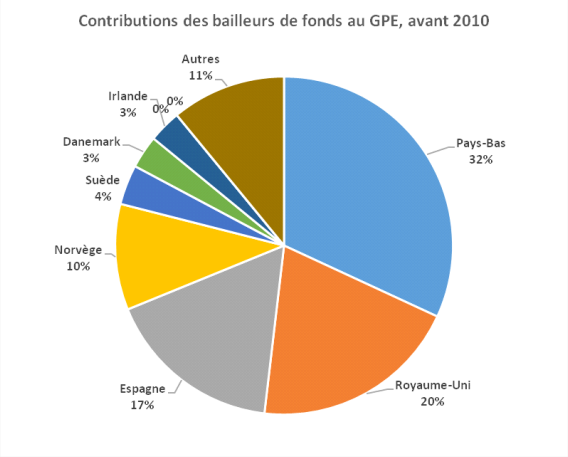
[115] Rapport sommaire de la Conférence des donateurs, 2011, p. 2

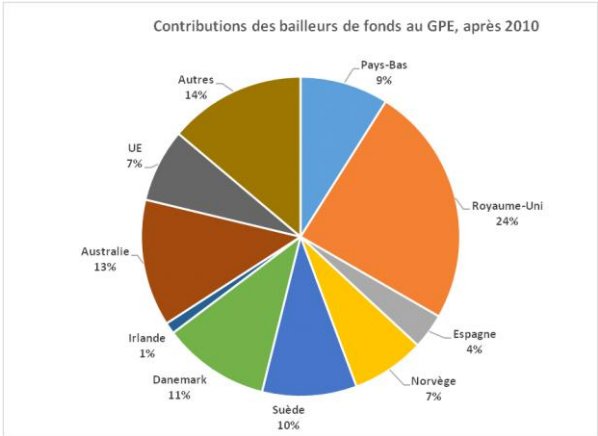
[116] GPE, Rapport final sur les annonces de contributions, Deuxième conférence pour la reconstitution des ressources.

© Universalia
Results for Development

contributions au GPE, essentiellement du fait de l'évolution de leur politique d'aide. Le Royaume-Uni a poursuivi sont fort attachement et est aujourd'hui le principal contributeur, même s'il a conditionné son aide à l'engagement d'autres donateurs à apporter une proportion précise de l'ensemble des ressources[117]. L'effet de la baisse des contributions des anciens grands bailleurs de fonds a été atténué par une hausse des contributions de la Commission européenne, de l'Australie et de la Suède.

Figure 5.1 Contributions des bailleurs de fonds au GPE, avant et après 2010

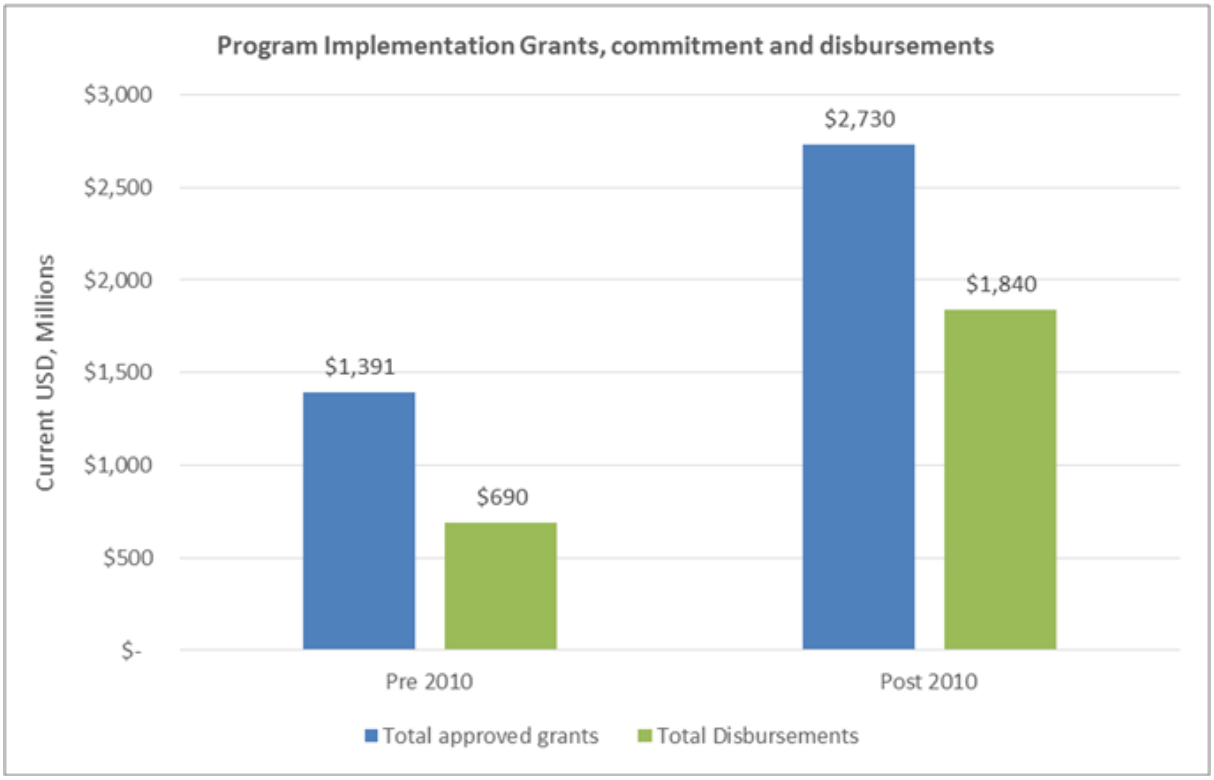




Grâce aux efforts de mobilisation des ressources déployées par le Partenariat, les montants décaissés sous forme de financements pour la mise en œuvre de programmes (PIG) ont régulièrement augmenté depuis 2010, le total des décaissements étant portés de près de 1,4 milliard de dollars à 2,7 milliards de dollars. De 2010 à 2014, 13,6 financements ont été accordés par an en moyenne, contre 6,6 avant 2010.

[117] Le Royaume-Uni s'est engagé à contribué jusqu'à 300 millions £ sur quatre ans, engagement subordonné à la poursuite des réformes du Partenariat mondial pour l'éducation, à l'appui d'autres bailleurs de fonds et à une contribution de sa part n'excédant pas 15 % du montant total promis.

Figure 5.2 Engagements et décaissements de financements pour la mise en œuvre de programmes



Constat 13. Dès 2012, le Partenariat mondial était reconnu comme le cinquième bailleur de fonds en faveur de l'éducation de base, avec 354 millions de dollars de décaissements[118]. Malgré cela, aucune donnée solide ne prouve qu'il a permis de mobiliser des financements supplémentaires importants des bailleurs de fonds en faveur de l'éducation de base.

Après avoir atteint un record en 2009, l'aide à l'éducation de base a reculé de 9 %, passant de 6 milliards de dollars à 5,4 milliards de dollars en 2013 (en dollars constants de 2012)[119]. De 2010 à 2013, les décaissements d'aide bilatérale, qui représentaient 67 % de l'aide totale en faveur de l'éducation de base, ont diminué de 5 % (198 millions de dollars). De même, l'aide multilatérale en faveur de l'éducation de base a baissé de 33 % entre 2010 et 2013. Cette baisse contraste avec la hausse régulière de l'aide en faveur de l'éducation de base avant 2010. Il ressort d'entretiens avec des bailleurs de fonds du GPE que ce recul de l'aide à l'éducation de base s'explique par de nombreux facteurs, notamment les suivants : les promoteurs de l'éducation n'ont pas bien argumenté en faveur de l'éducation, d'autres secteurs exercent des demandes concurrentes (en particulier la santé) et les fonds sont réaffectés à d'autres sous-secteurs de l'éducation.

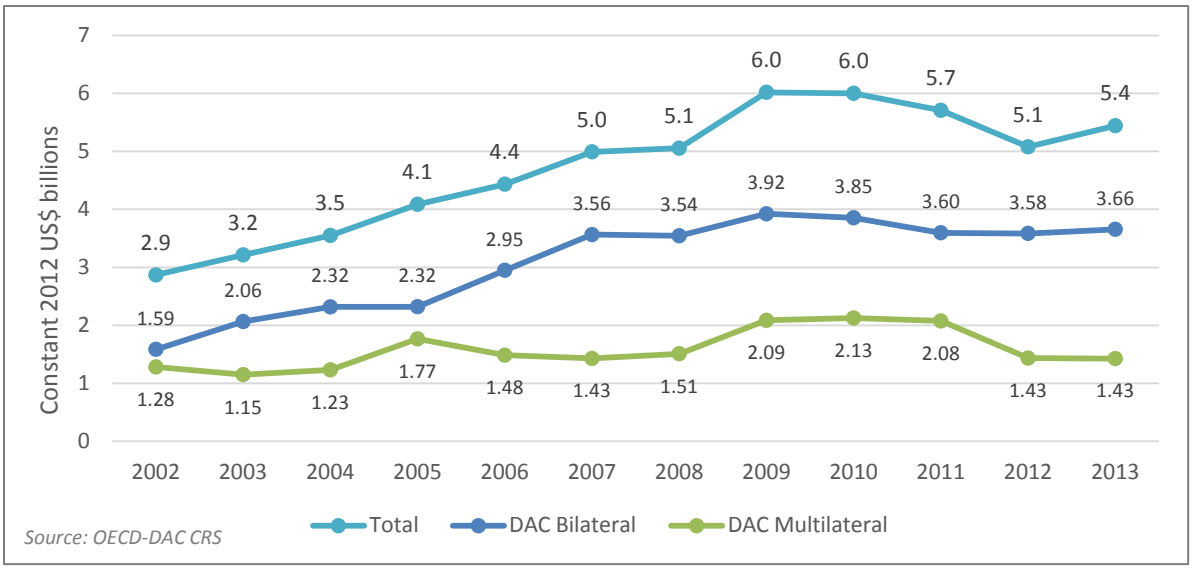
[118] Selon nos calculs, les cinq premiers bailleurs de fonds, par ordre d'importance, sont les États-Unis, le Royaume-Uni, les institutions de l'UE, l'IDA et le GPE (CAD-OCDE).

[119] Les chiffres de l'aide sont calculés à l'aide de la méthode du Rapport mondial de suivi : éducation de base = 50 % de l'aide en faveur de l'éducation à un niveau non précisé + 10 % au titre du soutien au budget général + éducation de base. Le chiffre total comprend uniquement l'aide multilatérale et celle des pays du CAD.

© Universalia
Results for Development

Parmi les grands partenaires donateurs du GPE, 12 ont diminué leur aide en faveur de l'éducation de base entre 2010 et 2013.[120]

Figure 5.3 Aide en faveur de l'éducation de base, 2002-2013[121]



Bien que l'aide totale en faveur de l'éducation ait reculé entre 2010 et 2013, les décaissements du GPE ont progressé de 33 %, passant de 251,9 millions de dollars à 334,2 millions de dollars. Le GPE est ainsi devenu une source de financement de l'éducation de base de plus en plus importante de ses partenaires bénéficiaires. Les décaissements du GPE, en pourcentage de l'aide totale en faveur de l'éducation dans les pays bénéficiaires de financements du GPE, ont été portés de 12 % en 2004 à 18 % en 2013 (voir la figure 5.4). En moyenne, les décaissements du GPE en part de l'aide totale à l'éducation de base ont légèrement augmenté, passant de 19 % avant 2010 à 21 % après 2010.

[120] Les chiffres de l'aide de la Russie ne sont pas pris en compte faute de données. La Corée du Sud, 21e partenaire donateur du GPE, n'est pas incluse dans cette analyse.

[121] Le GPE ne communiquait pas d'informations au DAC lorsque l'analyse a été réalisée. Cependant, les décaissements du GPE sont intégrés dans la base de données du CAD car les bailleurs de fonds notifient leurs contributions au GPE sous les rubriques « aide bilatérale ou régionale, non spécifiée ». L'aide totale comprend les décaissements de pays non-membres du CAD comme les Émirats arabes unis et le Koweït, dont l'aide n'est pas prise en compte dans la rubrique « aide bilatérale ». C'est ce qui explique que le total des rubriques « aide bilatérale et multilatérale du CAD » n'est pas égal au montant total de l'aide indiqué à la figure 5.3.

Figure 5.4 Aide en faveur de l'éducation de base et décaissements du GPE parmi les PDP[122]

Aide en faveur de l'éducation de base parmi les PDP bénéficiaires de financements du GPE, décaissements en USD millions constants de 2012										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de PDP bénéficiaires d'un décaissement du GPE	5	9	12	16	15	23	24	31	31	40
Aide en faveur de l'éducation de base	133,5	316,7	319,5	457,5	631,4	1086,5	914,8	1208,5	1291,3	1513,9
Décaissements du GPE	18,5	69,8	60,9	133,7	220,1	232,7	251,9	375,9	353,9	334,2
GPE + Aide en faveur de l'éducation de base	152,1	386,5	380,3	591,2	851,4	1319,1	1166,7	1584,4	1645,3	1848,0
GPE Part du total	12%	18%	16%	23%	26%	18%	22%	24%	22%	18%
Source : CAD-OCDE SNPC										

Bien que certains pays comme l'Australie et le Royaume-Uni aient notablement accru leur aide, le volume total de l'aide des partenaires donateurs du GPE a diminué depuis 2010[123]. Ce sont les financements des Pays-Bas qui ont le plus baissé, puisqu'ils ont été ramenés de 7,3 % de l'ensemble des décaissements en 2006-2009 à 2,5 % après 2010.

Si l'on prend en considération tous les pays donateurs du GPE, entre 2010 et 2013, les décaissements en faveur de l'éducation de base des membres donateurs du GPE ont été ramenés de 224 millions de dollars par an à 208 millions de dollars par an en moyenne. De même, la contribution moyenne au GPE de ces mêmes donateurs a reculé de 8 millions de dollars, passant de 29 millions de dollars à 21 millions de dollars, cette diminution étant essentiellement le fait de la Commission européenne, de la Suède et de l'Espagne.

Chez certains bailleurs de fonds, la baisse de l'aide bilatérale à l'éducation de base a coïncidé avec une augmentation des engagements du GPE, certains bailleurs de fonds voyant le GPE comme un moyen d'élargir leur couverture géographique alors qu'ils diminuaient leur financement total. C'est le cas de pays comme la Belgique et le Danemark, dont la hausse des contributions au GPE a représenté une part importante (près de la moitié) de la baisse totale de l'aide bilatérale en faveur de l'éducation de base, ce qui permet de penser qu'au moins dans une certaine mesure, les financements se sont substitués. Dans le cas du Canada, de l'UE, de l'Espagne, de l'Italie, des Pays-Bas et de la Suède, l'aide en faveur de l'éducation de base et les contributions au GPE ont toutes deux diminué, tandis que l'Australie, le Japon, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis étaient les seuls pays relevant *à la fois* leurs contributions au Partenariat mondial et leur aide en faveur de l'éducation de base (voir la figure 5.5).

[122] Seuls les pays qui ont reçu un décaissement du GPE l'année considérée ont été pris en compte dans l'analyse. On a suivi la méthode du Rapport mondial de suivi. Bien que les ressources du GPE soient intégrées dans les données du CAD, très peu de données sont prises en compte au niveau des pays. Les bailleurs de fonds notifient leurs contributions au GPE sous les rubriques « aide bilatérale et régionale, non spécifiée », et non pas par pays. Les microdonnées sont vérifiées pour éviter de les comptabiliser deux fois.

[123] L'aide importante du Japon en 2013 s'explique par une hausse sensible du soutien au budget général, qui représente plus de 50 % de la contribution totale du Japon.

© Universalia
Results for Development

Figure 5.5 Contributions au GPE et aide en faveur de l'éducation de base des bailleurs de fonds[124]

Aide en faveur de l'éducation de base et contributions au GPE, bailleurs de fonds membres du GPE, en USD millions constants de 2012

	Aide à l'éducation de base, décaissements				Contributions au GPE				Total
	2010	2013	Variation en %	Variation nette	2010	2013	Variation en % 2009-2013	Variation nette	Variation totale
Belgique	30,5	20,3	-34%	-10,2	7,2	11,6	61%	4,4	-5,9
Canada	231,36	147,2	-36%	-84,2	24,9	0,0	-100%	-24,9	-109,1
Danemark	58,61	13,0	-78%	-45,6	26,2	50,9	94%	24,6	-21,0
Institutions de l'UE	464,8	376,0	-19%	-88,8	106,7	3,1	-97%	-103,6	-192,4
France	378,87	189,5	-50%	-189,4	1,8	23,0	1159%	21,2	-168,2
Allemagne	312,42	250,4	-20%	-62,1	6,9	9,3	34%	2,4	-59,7
Irlande	33,79	17,0	-50%	-16,8	5,2	6,9	33%	1,7	-15,1
Italie	20,35	19,1	-6%	-1,3	4,2	2,0	-51%	-2,1	-3,4
Pays-Bas	264,63	45,9	-83%	-218,7	50,3	41,2	-18%	-9,1	-227,8
Norvège	205,55	187,2	-9%	-18,4	19,1	39,5	107%	20,4	2,0
Espagne	119,00	33,4	-72%	-85,6	82,4	0,0	-100%	-82,4	-168,0
Suède	70,80	63,0	-11%	-7,8	50,1	15,2	-70%	-34,9	-42,7
Australie	135,54	219,8	62%	84,3	19,6	30,6	56%	11,0	95,3
Japon	351,11	612,5	74%	261,4	1,2	5,1	306%	3,8	265,2
Suisse	16,01	34,6	116%	18,6	1,4	7,0	400%	5,6	24,2
Royaume-Uni	445,2	646,2	45%	201,0	88,3	96,5	9%	8,2	209,3
États-Unis	667,46	667,5	0%	0,0	0,9	21,0	2147%	20,1	20,1
Total	**3806,0**	**3542,5**	**-7%**	**-263,6**	**496,6**	**362,9**	**-27%**	**-133,7**	**-397,3**

Source : CAD-OCDE (2015)

Si l'on considère les moyennes des différentes années, le tableau est un peu plus encourageant. Parmi le même groupe de bailleurs de fonds, alors que l'aide annuelle moyenne en faveur de l'éducation de base a diminué entre 2007-2010 et 2011-2013, les contributions annuelles moyennes au GPE ont en réalité augmenté entre ces deux périodes (voir la figure 5.6). Cependant, ces contributions étaient faibles si on les compare à la baisse plus générale.

[124] Les contributions au GPE sont intégrées dans la base de données du CAD. Pour éviter un double comptage, les contributions au GPE ont été retranchées des données sur l'aide en faveur de l'éducation de base.

Figure 5.6 Contributions au GPE et aide en faveur de l'éducation de base – Moyennes

Aide à l'éducation de base et contributions au GPE, bailleurs de fonds membres du GPE, en USD millions constants de 2012

	Aide à l'éducation de base, décaissements				Contributions au GPE				Total
	Moyenne 2007-2010	Moyenne 2011-2013	Variation en %	Variation nette	Moyenne	Moyenne 2011-2013	Variation en %	Variation nette	Variation totale
Belgique	35,9	19,2	-46%	-16,7	2,9	10,5	256%	7,5	-9,1
Canada	223,43	165,00	-26%	-58,4	14,5	15,3	5%	0,7	-57,7
Danemark	39,74	33,62	-15%	-6,1	18,5	55,1	198%	36,6	30,5
Institutions de l'UE	413,2	405,1	-2%	-8,1	32,2	9,1	-72%	-23,1	-31,2
France	321,25	230,55	-28%	-90,7	8,0	22,0	174%	13,9	-76,7
Irlande	38,85	25,03	-36%	-13,8	12,6	5,7	-55%	-6,9	-20,7
Italie	24,94	23,64	-5%	-1,3	6,6	1,9	-71%	-4,7	-6,0
Pays-Bas	330,06	95,64	-71%	-234,4	86,7	39,7	-54%	-47,0	-281,4
Norvège	209,70	182,18	-13%	-27,5	25,6	37,1	45%	11,5	-16,1
Espagne	120,19	56,30	-53%	-63,9	83,4	8,9	-89%	-74,4	-138,3
Suède	84,36	66,04	-22%	-18,3	21,7	27,9	29%	6,2	-12,1
Australie	155,12	226,56	46%	71,4	6,5	41,5	538%	35,0	106,4
Allemagne	234,09	297,48	27%	63,4	5,3	8,0	50%	2,7	66,1
Japon	322,89	382,78	19%	59,9	1,2	3,7	204%	2,5	62,4
Suisse	22,68	30,25	33%	7,6	1,0	5,2	415%	4,2	11,8
Royaume-Uni	435,6	569,9	31%	134,3	96,9	131,3	35%	34,4	168,6
États-Unis	621,07	667,5	7%	46,4	**0,390985**	**7,266763**	1759%	6,9	53,3
Total	**3633,0**	**3476,7**	**-4%**	**-156,3**	424,2	430,2	1%	6,0	-150,3

Source : CAD-OCDE (2015)

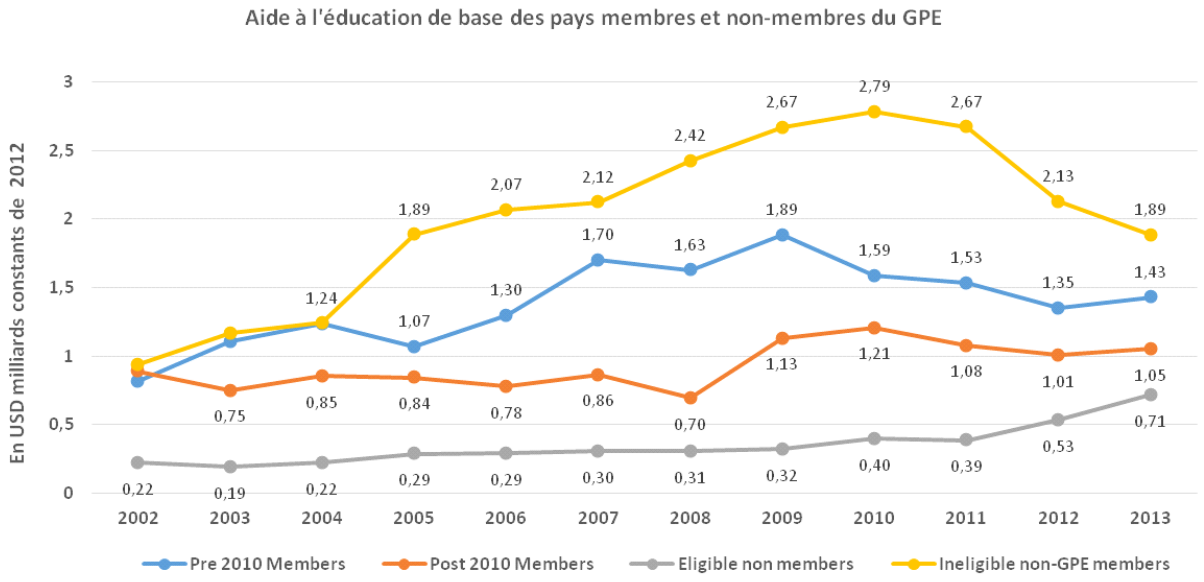
Les parties prenantes mondiales et les représentants des pays en développement partenaires (PDP) membres du Conseil interrogés ont systématiquement relevé à la fois une tendance à la baisse de l'aide en faveur de l'éducation et le manque d'influence du GPE pour prévenir cette baisse. L'incapacité du GPE à empêcher les Pays-Bas, qui était autrefois un bailleur de fonds important en faveur de l'éducation de base et un contributeur majeur au fonds du GPE, à s'éloigner du secteur de l'éducation, a été citée par plusieurs parties prenantes comme un exemple du faible poids du GPE. En outre, trois bailleurs de fonds ont fait observer que le Partenariat n'avait pas influé sur leur décision de réduire leur aide. Pour citer l'un d'eux, « il n'y a pas de lien direct entre l'existence du GPE et nos financements bilatéraux ».

À quelques exceptions près, les parties prenantes interrogées pour réaliser les 18 études de cas nationales ont souligné l'incapacité du GPE à mobiliser régulièrement de nouveaux financements en faveur de l'éducation de base auprès de nouveaux bailleurs de fonds. Au Nicaragua, des bailleurs bilatéraux importants se sont retirés du secteur de l'éducation pendant la période durant laquelle le pays était membre du GPE, et le même phénomène s'est produit au Zimbabwe (UE). Au Viet Nam, le gouvernement et les représentants du GLPE ne pensaient pas que le Partenariat mondial avait mobilisé des financements externes supplémentaires en faveur de l'éducation de base. Comme indiqué plus haut, ce type de décisions résulte généralement de réorientations plus vastes des priorités des bailleurs de fonds, et le GPE exerce une faible influence en la matière.

Il est frappant de constater que comme le montre la figure 5.7 ci-dessous, l'aide totale en faveur des pays admissibles non-membres a augmenté depuis 2010, alors que l'aide en faveur de l'éducation dans les pays membres du GPE a reculé durant cette période.

© Universalia
Results for Development

Figure 5.7 Aide en faveur de l'éducation de base des pays membres et non-membres du GPE



Source : CAD-OCDE SNPC

Il semble cependant que dans certains pays, le Partenariat ait facilité une augmentation de l'aide externe à l'éducation. Les membres du GLPE au Malawi ont fait observer que de nouveaux bailleurs de fonds (la Commission européenne et la Norvège) se sont engagés dans le secteur de l'éducation en partie grâce à l'implication du GPE et en RDC, le GPE a contribué à attirer des financements en faveur du programme Educate a Child. Au Cambodge, la SIDA a commencé à apporter des fonds complémentaires à un programme de financement des écoles précédemment financé par le GPE. Cependant, il semble que ces exemples soient encore des exceptions, et non pas la règle.

Le manque d'additionnalité du GPE s'est aussi manifesté dans son incapacité à atteindre son objectif de reconstitution des ressources 2015-2018, puisque 60 % seulement de son objectif a été rempli. Les membres du Conseil interrogés, y compris des membres donateurs, ont émis l'avis que les membres du Conseil auraient pu faire davantage pression sur leurs gouvernements durant la période préparatoire à la reconstitution.

Alors que les décaissements sont montés en flèche en 2015 pour atteindre 523 millions de dollars, on ne s'attend pas à une poursuite de cette croissance dans l'immédiat. Les pertes de change, qui représentent 200 millions de dollars, ainsi que les 600 millions de dollars nécessaires pour assurer les financements approuvés entre 2012 et 2014, ont absorbé la plus grande partie des 2,1 milliards de contributions annoncées. C'est pourquoi le montant des ressources allouées entre 2015 et 2018 devrait être inférieur à celui alloué entre 2012 et 2014. De plus, la conditionnalité du Royaume-Uni et l'incertitude liée au calendrier des contributions de la Commission européenne ne faisaient pas partie de l'engagement original de 2,1 milliards USD[125]. Le total a donc été recalculé pour tenir compte de ces éléments dans les prévisions financières et ces calculs révèlent un déficit de financement plus important que ce qui avait été initialement prévu.

[125] L'analyse des conditions imposées par le Royaume-Uni résulte d'entretiens avec le Secrétariat du GPE, des membres du Conseil et le Royaume-Uni. Les informations relatives au calendrier des contributions de la Commission européenne proviennent d'entretiens avec le Secrétariat.

On remarquera que l'augmentation régulière des décaissements du GPE a coïncidé avec une diminution des financements de l'Association internationale de développement (IDA) aux pays membres.[126] L'aide de l'IDA en faveur des pays membres du GPE a été ramenée de 500 millions de dollars en 2007 à 250 millions de dollars en 2012.[127] Les organisations de la société civile, de nombreuses parties prenantes mondiales et les bailleurs de fonds qui ont été consultés ont presque unanimement confirmé une substitution des financements de l'IDA.

La diminution des financements de l'IDA a été la plus marquée en Afrique subsaharienne, région bénéficiaire de la majorité des financements du GPE. Entre 2004 et 2009, l'Afrique subsaharienne a reçu 45 % de l'ensemble des décaissements de l'IDA en faveur de l'éducation de base. Depuis 2010, ce pourcentage a été ramené à 28 %, tandis que 52 % des financements de l'IDA en faveur de l'éducation de base étaient destinés au Pakistan, au Bangladesh et au Viet Nam.

Une analyse de 11 pays d'Afrique subsaharienne ayant adhéré au GPE avant 2006 révèle que la baisse des décaissements de l'IDA en faveur de l'éducation de base a coïncidé avec une hausse des décaissements du GPE[128]. Douze pays d'Afrique subsaharienne qui ont adhéré au GPE entre 2006 et 2009 ont suivi une évolution analogue. Les financements de l'IDA en faveur de l'éducation de base dans les pays d'Afrique subsaharienne ont reculé de 9 % par an depuis 2006 pour être ramenés à 9 millions de dollars en 2013, alors que les décaissements du GPE étaient portés de 3 millions de dollars à 81 millions de dollars durant cette période. Les écarts entre les financements de l'IDA et du GPE en faveur de l'éducation de base sont particulièrement marqués en République centrafricaine, en Côte d'Ivoire, au Libéria et en Zambie[129].

L'IDA a aussi réduit ses financements ailleurs qu'en Afrique subsaharienne, mais cette réduction n'a pas été aussi brutale. Comme le montre la figure 5.8, dans huit pays hors Afrique subsaharienne qui ont adhéré au GPE avant 2006, des décaissements réguliers du GPE ont coïncidé avec un recul des financements de l'IDA. Dans neuf pays hors Afrique subsaharienne ayant adhéré au GPE entre 2006 et 2009, les financements de l'IDA sont demeurés inchangés, tandis que le GPE augmentait sensiblement ses décaissements.

[126] L'équipe d'évaluation a utilisé les données du Comité d'aide au développement (CAD) dans tout le rapport pour permettre une comparaison cohérente entre les bailleurs de fonds. Si les données de la Banque mondiale sont utilisées seules, leur analyse ne permet pas de déceler un déclin des décaissements de l'Association internationale de développement en éducation de base. Cela s'explique par les différences entre les données du DAC et de la Banque mondiale, dont l'utilisation de taux de change différents, diverses définition de l'éducation de base et des variations dans les périodes de référence, le DAC se basant sur le calendrier civil et la Banque mondial sur le calendrier fiscal.

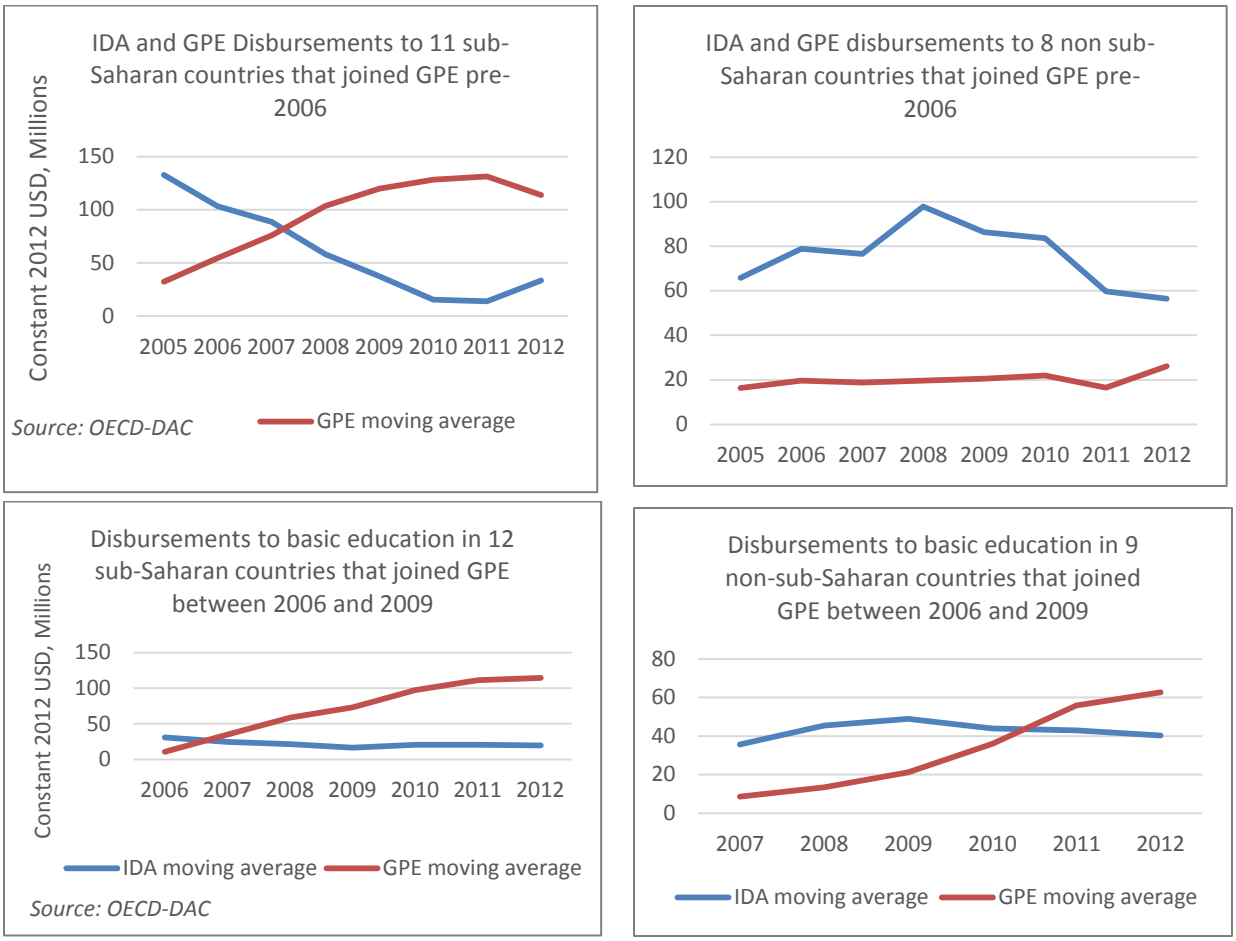
[127] Ce point de vue est confirmé dans le rapport 2013 du RESULTS Educational Fund intitulé *Is the World Bank Reaching Out-of-school children?*, qui montrait que 43 pays en développement partenaires du GPE n'allaient plus recevoir de financements de l'IDA après 2013.

[128] Il s'agit du Burkina Faso, de l'Éthiopie, de la Gambie, du Ghana, de la Guinée, du Kenya, du Lesotho, de Madagascar, de la Mauritanie, du Mozambique et du Niger.

[129] RESULTS Educational Fund 2013 Report, *Is the World Bank Reaching Out-of-School Children*?, p 14.

© Universalia
Results for Development

Figure 5.8 Décaissements de l'IDA et du GPE en faveur de l'éducation de base aux pays membres du GPE avant 2006 (moyenne mobile sur trois ans)[130]



Alors que la substitution des financements de l'IDA n'a pas été généralisée, les parties prenantes ont affirmé que si elle est susceptible de se produire, c'est que les Vice-présidents et les chefs pays de la Banque mondiale prennent des décisions fondées sur le meilleur moyen d'attribuer une dotation fixe de l'IDA entre les différents secteurs dont ils sont chargés. Si les fonds du GPE contribuent à financer l'éducation de base, les responsables de la Banque mondiale redistribuent logiquement les fonds à des secteurs ou sous-secteurs concurrents comme l'enseignement tertiaire, la santé ou les transports. Il faut se féliciter que le Conseil du GPE et les Administrateurs de la Banque mondiale aient débattu de la question de la substitution des financements de l'IDA et du GPE et étudient des moyens pour la réduire.

On observe aussi un phénomène de substitution des contributions des petits bailleurs de fonds qui passent peu par des canaux bilatéraux vers les pays en développement partenaires car ils tiennent à emprunter des canaux multilatéraux comme le GPE pour allouer leur aide plus efficacement. Ainsi, le Danemark et d'autres pays scandinaves voient le Partenariat comme un moyen commode d'élargir la couverture géographique de leurs financements. D'après le Danemark, le GPE, tout comme d'autres institutions multilatérales, permettent d'atteindre un éventail plus large de pays et d'intervenir dans des questions d'éducation plus vastes comme les filles, les enfants non scolarisés

[130] Les données sur les décaissements de l'IDA (par année civile) proviennent du SNPC du CAD en suivant la méthode du Rapport mondial de suivi pour calculer l'aide à l'éducation de base.

et les pays fragiles et touchés par un conflit. Les Pays-Bas ont estimé que l'effet de leur retrait du Burkina Faso et du Mali serait atténué par la hausse des financements du GPE dans ces pays.

Constat 14. Les financements intérieurs en faveur de l'éducation de base ont augmenté depuis 2010. Alors que l'influence du GPE sur cette augmentation demeure incertaine, si les annonces de contributions faites par les pays en développement partenaires à la conférence de reconstitution des ressources de 2014 se concrétisent, le GPE aura contribué positivement à mobiliser de nouvelles ressources intérieures en faveur de l'éducation.

Une analyse des dotations budgétaires des pays en développement partenaires après la première conférence d'annonces de contributions en 2011 révèle une situation contrastée. Selon le Rapport mondial de suivi 2015, le Mozambique et le Zimbabwe sont parvenus à accroître les ressources intérieures en faveur de l'éducation dès 2011. En revanche, l'Afghanistan, le Bhoutan, le Lesotho et le Mali, qui avaient tous promis d'augmenter leurs ressources intérieures en faveur de l'éducation, les ont en réalité réduites entre 2011 et 2013.[131]

Outre les annonces de contributions, l'analyse de tendances passées révèle que jusqu'à présent, l'adhésion au GPE a un effet marginal sur l'augmentation des dépenses consacrées à l'éducation en pourcentage des dépenses publiques. Une fois qu'un pays devenait membre du GPE, ses dépenses en faveur de l'éducation en pourcentage de ses dépenses publiques augmentaient en moyenne de 1 % . [132]L'évolution des dépenses d'éducation en pourcentage des dépenses publiques de ces pays est présentée à la figure 5.9.

Des analyses de régression montrent que les dépenses d'éducation en pourcentage des dépenses publiques sont en moyenne 0,24 % plus élevées dans les pays bénéficiaires de financements du GPE que dans les autres pays. Il n'en demeure pas moins qu'il est difficile d'attribuer cette hausse au GPE, les parties prenantes interrogées ayant exprimé des points de vue différents sur l'influence du GPE sur les allocations des ressources intérieures des pays en développement partenaires. Comme le montre l'encadré 24, le GPE tente d'accroître cette influence en introduisant son nouveau modèle de financement.

Encadré 24 : Le nouveau modèle de financement du GPE adopté en 2014

En 2011, 35 pays ayant reçu des financements du GPE avaient consacré moins de 20 % de leur budget national à l'éducation. En outre, la République démocratique du Congo, l'Érythrée, le Nigéria, le Pakistan et le Zimbabwe consacrent moins de 10 % de leur budget à l'éducation[133]. Pour atteindre l'objectif du GPE, il faudra mobiliser rapidement un volume considérable de ressources intérieures.

Le nouveau modèle de financement du GPE, adopté au milieu de 2014, appelle les pays bénéficiaires à consacrer au moins 20 % de leur budget national à l'éducation. On trouvera à la section 6.3 une analyse plus approfondie de ce nouveau modèle de financement.

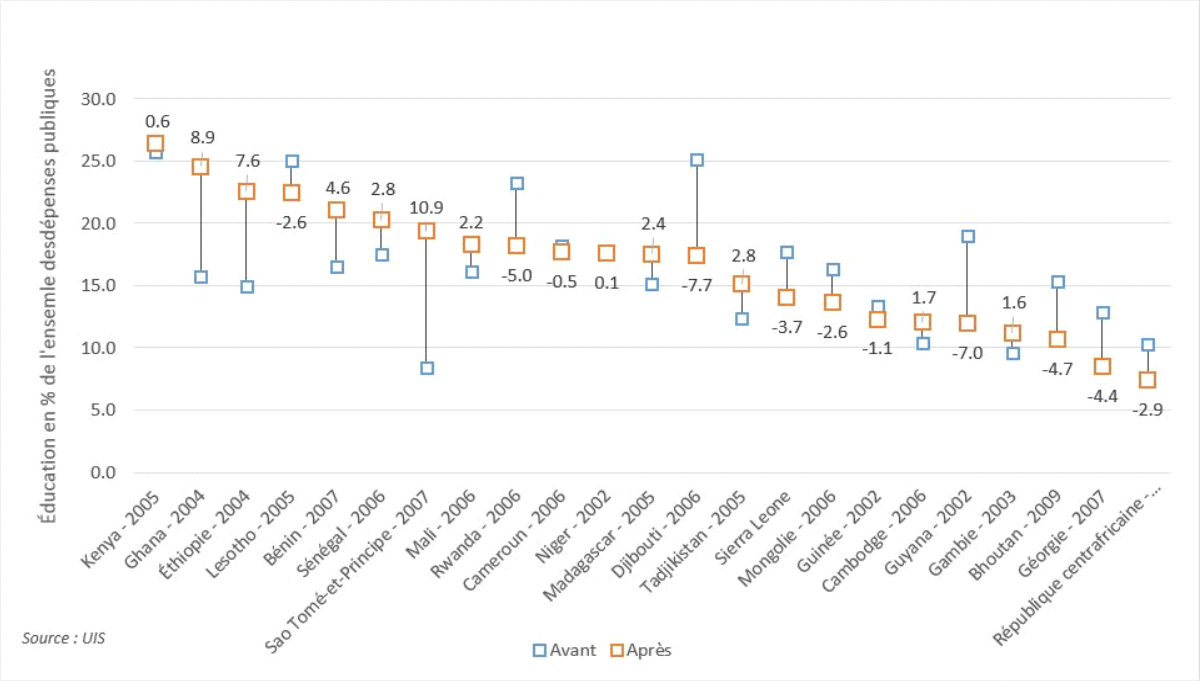
[131] Development Finance International, 2014

[132] Seuls les pays sur lesquels on disposait de données sur au moins deux années avant et après leur adhésion au GPE ont été inclus dans l'échantillon.

[133] David Archer (2014): The Sustainability of the Global Partnership for Education: The Role of Domestic Resource Mobilization. Disponible à l'adresse suivante : http://www.actionaidusa.org/sites/files/actionaid/tax_and_gpe_article_-_david_archer_12.06.14.pdf

© Universalia
Results for Development

Figure 5.9 Dépenses d'éducation des pays avant et après leur adhésion au Partenariat mondial



Les contributions annoncées par les pays en développement partenaires lors de la conférence de reconstitution des ressources de 2014, estimées à 26 milliards de dollars, ont été vantées par beaucoup comme représentant un succès majeur des efforts du GPE en vue de mobiliser des ressources pour l'éducation. Si l'on considère les dépenses d'éducation en pourcentage du PIB, une simple analyse de tendance linéaire montre que les annonces de contributions des pays en développement partenaires de 2014 modifieraient positivement la pente de 18 pays sur 22. En d'autres termes, les engagements, s'ils se concrétisaient, seraient supérieurs à la croissance prévue des financements intérieurs en faveur de l'éducation.

Il faut cependant rappeler que ces chiffres représentent des *annonces de contributions*. Il faudra les suivre avec attention pour déterminer si le GPE a véritablement influé sur les sommes allouées à l'éducation de base. En outre, les sous-secteurs prévus ne sont pas évidents pour toutes les annonces de contributions, et on ignore aussi si certaines annonces représentent des ressources nouvelles. Dernièrement, certaines annonces – comme celle du Pakistan, qui s'est engagé à porter ses dépenses d'éducation de 2 % à 4 % du PIB – sont apparues irréalistes.

Constat 15. Le GPE a consacré une part de plus en plus grande de ses ressources aux États fragiles ou touchés par un conflit (EFTC), ce qui contribué à atténuer l'effet de la baisse mondiale de l'aide en faveur de l'éducation de base dans ces pays.

L'évaluation de 2010 recommandait que l'Initiative FTI élabore une intervention cohérente et flexible en faveur des pays fragiles, ce qui a amené le GPE à opérer un changement d'orientation afin d'accroître son aide à ses pays. Depuis 2010, 16 nouveaux États fragiles ou touchés par un conflit (EFTC) sont devenus membres du GPE (voir l'encadré 25) et les

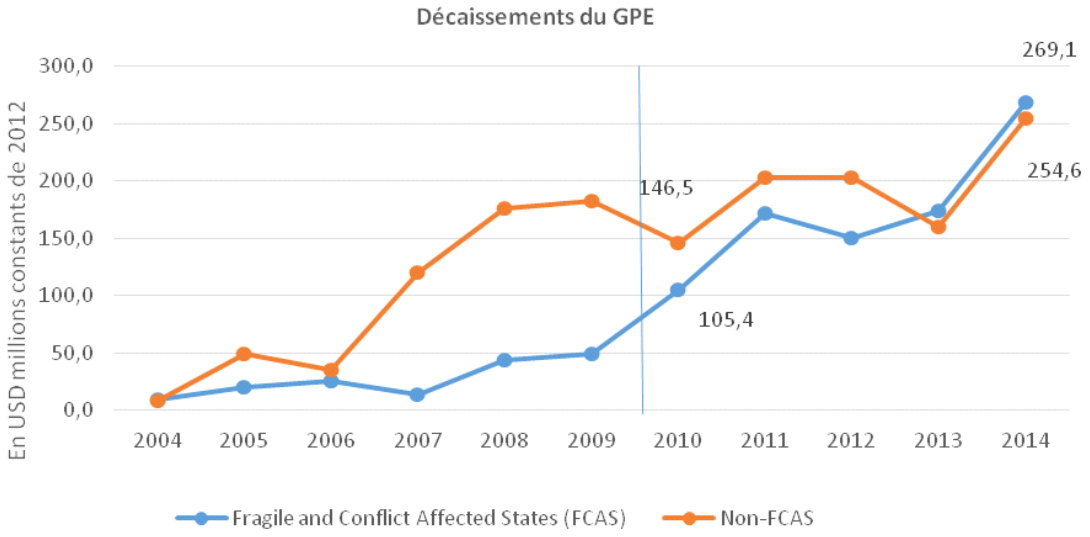
Encadré 25 : Les EFTC membres du GPE

Depuis 2010, 16 nouveaux EFTC ont adhéré au GPE – 6 pays fragiles, 3 touchés par un conflit et 7 appartenant aux deux catégories.

Parmi les 28 EFTC partenaires du GPE, 11 sont fragiles, 5 sont touchés par un conflit et 12 sont considérés comme appartenant aux deux catégories.

décaissements en faveur des EFTC ont plus que doublé. L'ensemble des financements annuels pour la mise en œuvre de programmes (PIG) à destination des EFTC a été porté de 101,4 millions de dollars en 2011 à 203,7 millions de dollars durant les dix premiers mois de 2014. En 2014, les financements en faveur des EFTC ont été supérieurs à ceux en faveur des autres pays.

Figure 5.10 Décaissements du GPE en faveur des EFTC et des autres pays membres



Source : Données sur les décaissements du GPE

En moyenne, les financements pour la mise en œuvre de programmes (PIG) alloués aux EFTC ont augmenté de 62 % après 2010. Depuis 2010, le volume moyen des PIG en faveur des EFTC (42,6 millions de dollars) a été plus élevé que le volume moyen des PIG en faveur des autres pays (35,8 millions de dollars).

Encadré 26 : Accorder une plus grande place aux EFTC

On remarquera qu'il ressort des entretiens que pour certains petits bailleurs de fonds, la décision du GPE de s'intéresser davantage aux EFTC correspond bien à leur stratégie de développement et a été utilisée comme argument en faveur d'une participation au Partenariat.

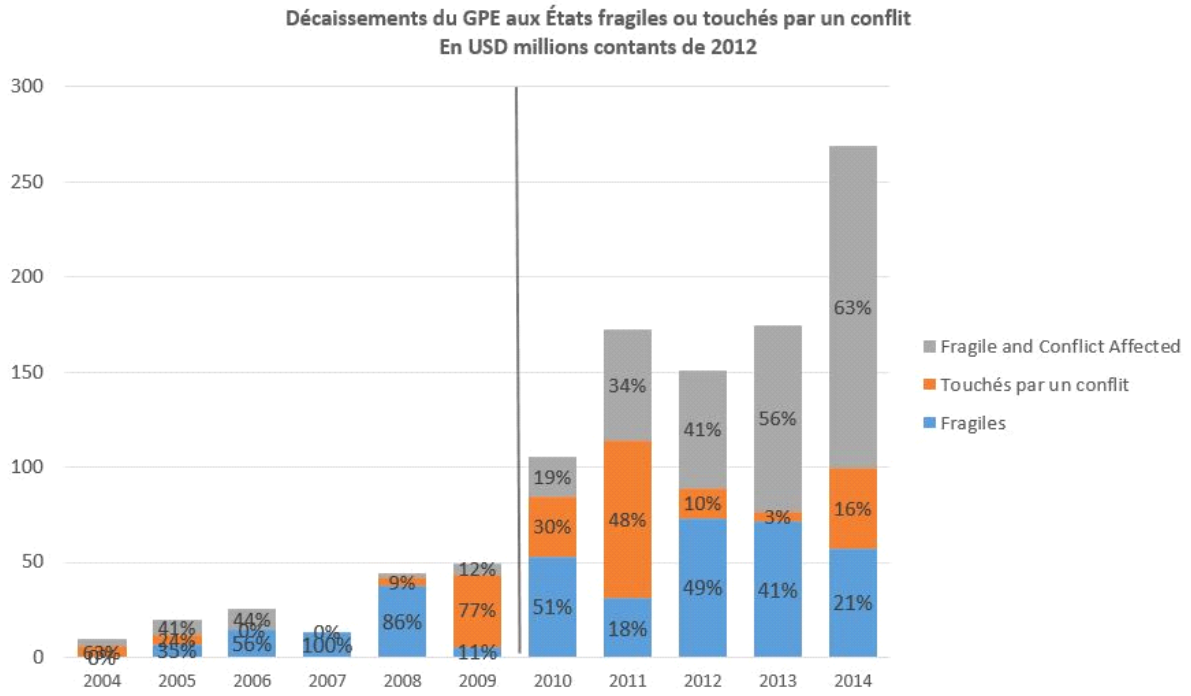
Les principaux EFTC bénéficiaires de financements du GPE se situent en Afrique subsaharienne. Après 2010, quatre pays (l'Ouganda, le Pakistan, le Nigéria et la République démocratique du Congo) ont reçu des PIG d'une valeur de 100 millions de dollars chacun. Le volume de ces financements est considérablement plus élevé qu'avant 2010, époque durant laquelle les principaux bénéficiaires (le Népal, Madagascar et l'Éthiopie) ont reçu respectivement 120 millions de dollars, 75 millions de dollars et 69,5 millions de dollars.

Il est cependant possible que cet accroissement considérable de l'engagement du Partenariat et de son soutien aux EFTC ait été quelque peu exagéré car le Partenariat inclut dans la catégorie des EFTC les pays qui figurent sur la liste des pays en situation de fragilité établie par la Banque mondiale en 2013/2014 et sur la liste des pays touchés par un conflit dressée par l'UNESCO en 2002-2013. Cette liste qui intègre les deux autres contient davantage de pays (dans les catégories des pays fragiles ou des pays touchés par un conflit, ou dans les deux catégories) que la liste de la Banque mondiale ou celle de l'UNESCO. En outre, comme le montre la figure 5.10, en 2010 et 2012, la plus grande partie des financements dans la catégorie des EFTC au sens large a bénéficié aux États fragiles, qui regroupent un ensemble de pays relativement variés, dont la fragilité politique de

© Universalia
Results for Development

certains semble relativement faible. Ceci soulève la question importante de savoir si les pays qui en ont le plus besoin (ceux touchés par un conflit) reçoivent une part adéquate des ressources du GPE. En 2010, 2012, 2013, 2014 par exemple, les pays touchés par un conflit ont reçu, respectivement, 30 %, 10 %, 3 % et 16 % de l'aide totale en faveur des EFTC (bien que les pays appartenant à la fois à la catégorie des pays fragiles et des pays touchés par un conflit aient reçu une part importante de l'aide durant les mêmes années).

Figure 5.11 Décaissements du GPE en faveur des EFTC, 2004-2013



Depuis 2010, l'aide à l'éducation de base dans les EFTC recevant une aide du GPE a diminué de 15 %, passant de 1,6 milliard de dollars à 1,4 milliard de dollars. Cette baisse a été plus prononcée dans les pays fragiles membres du GPE, l'aide reculant de 22 % (69 millions de dollars) depuis 2010. Par comparaison, l'aide aux pays touchés par un conflit a diminué de 3 % (15 millions de dollars). Dans les pays membres du GPE autres que les EFTC, l'aide en faveur de l'éducation de base n'a diminué que de 5 %, ce qui montre que la baisse a été plus rapide dans les EFTC membres du GPE que dans les autres pays membres. La figure 5.12 compare les contributions du GPE à ses partenaires EFTC avec l'aide d'autres bailleurs de fonds en faveur de l'éducation de base dans ces pays[134]. En 2013, le GPE

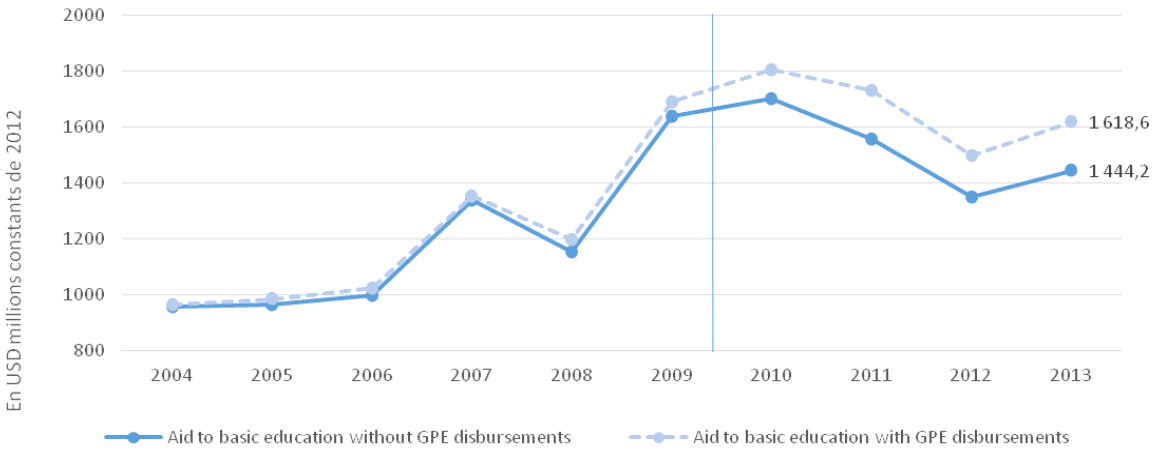
Encadré 27 : Comparaison des décaissements du GPE et de l'IDA

Alors que le GPE a sensiblement accru ses décaissements aux EFTC, l'IDA a diminué ses décaissements en faveur de l'éducation de base dans les EFTC membres du GPE (de 2,8 millions de dollars par an).

[134] La plupart des bailleurs de fonds notifient leurs contributions au GPE sous les rubriques « aide régionale ou bilatérale, non spécifiée ». Comme dans les analyses nationales précédentes, on suppose que peu d'apports au GPE sont pris en compte au niveau national, voire aucun. En retenant cette hypothèse, si l'on intégrait les décaissements du GPE dans l'aide totale, il faudrait ajouter les décaissements du GPE aux données communiquées par le CAD sur l'éducation de base au niveau national.

représentait 11 % de l'aide totale à ces pays (23 % dans les pays fragiles et 1 % dans ceux touchés par un conflit). Voir aussi l'encadré 27.

Figure 5.12 Aide en faveur de l'éducation de base dans les pays membres du GPE fragiles et touchés par un conflit, 2004-2013



Source : CAD-OCDE SNPC

Il n'y a pas de différences notables entre les États fragiles ou touchés par un conflit et les autres si l'on considère l'efficience du processus nécessaire pour obtenir des financements (voir la figure 5.13). Depuis 2010, le délai moyen entre l'approbation et le premier décaissement a diminué dans les deux catégories de pays. Dans les EFTC cependant, on observe des variations considérables du délai entre l'approbation et le premier décaissement. Ainsi, en Sierra Leone, ce délai est de 24 mois alors que le Timor Leste a reçu son premier décaissement quatre mois après son approbation (voir l'encadré 28). L'examen 2014 du portefeuille de financements du GPE indique que les retards après 2010 (tant pour les EFTC que pour les autres pays) dans la préparation des programmes s'expliquent principalement par un

Encadré 28 : Le Cadre directeur du GPE pour l'accélération de l'appui dans les situations d'urgence et de reconstruction

Approuvé par le Conseil en novembre 2012[135], ce Cadre directeur permet de faire le relais entre les interventions d'urgence et les activités de développement à long terme. Suivant ce mécanisme, jusqu'à 20 % des sommes disponibles pour un pays peuvent être allouées sous forme de financement accéléré, qui peut être obtenu dans un délai de 7 à 8 semaines environ après le début du processus. Jusqu'à présent, les financements accélérés avaient été utilisés à quelques reprises, en faveur du Yémen par exemple, pour lequel environ 10 millions de dollars du financement total du GPE à ce pays, qui s'élevait à 82,6 millions de dollars, ont été accordés afin de remettre en état les bâtiments scolaires dans les régions en situation d'urgence[136].

[135] Disponible à l'adresse suivante : https://www.globalpartnership.org/fr/content/cadre-directeur-acceleration-appui-situations-durgence.

[136] D'après le site du GPE, des financements accélérés ont aussi été accordés à la République centrafricaine et la Somalie (zone du centre-sud).

© Universalia
Results for Development

processus d'assurance qualité du GPE plus rigoureux, qui vise à assurer l'intérêt des programmes et leur conformité avec les priorités du GPE et les stratégies nationales d'éducation[137].

Figure 5.13 Délai nécessaire aux EFTC et aux autres pays pour obtenir des décaissements du GPE

Délai moyen nécessaire aux EFTC pour préparer un programme financé par le GPE et obtenir l'approbation du Conseil et le premier décaissement, en mois

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Avant-2010	Après-2010
Préparation à approbation	5.8	5.4	4.9	7.0	7.2	4.5	10.0	10.4	16.8	5.8	9.8
Approbation à premier décaissement	38.0	23.5	17.9	17.6	14.1	12.9	11.7	9.8	10.3	24.3	11.8

Source: Inspiré de l'examen 2014 du portfolio de financement du GPE

Délai moyen nécessaire aux autres pays pour préparer un programme financé par le GPE et obtenir l'approbation du Conseil et le premier décaissement, en mois

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Avant-2010	Après-2010
Préparation à approbation	7.2	7.2	9.1	7.7	5.9	8.3	8.8	9.2	16.7	7.8	9.8
Approbation à premier décaissement	17.6	21.6	22.6	20.3	19.6	19.3	9.6	9.3	9.9	20.5	13.5

Source: Inspiré de l'examen 2014 du portfolio de financement du GPE

[137] Examen 2014 du portefeuille des financements du GPE

6 Le GPE au niveau des pays

6.1 Présentation

Le présent chapitre détaille les constats tirés de l'évaluation en ce qui concerne la pertinence et l'efficacité du GPE au niveau des pays, ainsi que le mode de partenariat, de gouvernance et de gestion qu'il y applique. Il examine les changements mis en œuvre depuis 2010 pour déterminer s'ils ont eu une incidence sur les performances du GPE et de quelle manière.

6.2 Contexte et pertinence

Constat 16. La démarche du Partenariat mondial au niveau des pays, qui soutient la préparation et la mise en œuvre de solides plans sectoriels de l'éducation, lui permet d'adapter son soutien aux besoins dans différents contextes nationaux, y compris dans des États fragiles et touchés par un conflit (EFTC).

Encadré 29 : Types de financements reçus du GPE

Sur les 18 pays étudiés dans le cadre de l'évaluation, 16 ont reçu des financements pour la mise en œuvre du programme (financements PIG). Onze d'entre eux n'ont pas sollicité ni reçu d'autre type de financement du GPE que le PIG.

Le Cambodge et le Sénégal ont reçu à la fois un financement pour la préparation du plan sectoriel de l'éducation (EPDG) et un PIG. Madagascar et l'Ouganda ont eu accès aux trois types de financements du GPE[138].

Le Honduras n'a pas encore présenté de requête de financement auprès du GPE.

Au cours de la période examinée, le portefeuille du GPE comprenait 59 pays en développement. Les caractéristiques propres à chaque situation nationale ont déterminé ce que le GPE était en mesure d'accomplir, ainsi que les types d'aide financière et d'assistance technique les plus appropriés et les plus pertinents. Comme indiqué à l'encadré 29, les pays ont eu accès aux types de financements du GPE qui répondaient le mieux à leurs besoins.

Les consultations menées dans le cadre des 18 examens de pays ont montré que les buts et les objectifs stratégiques du Partenariat mondial formulés dans le Plan stratégique 2012-2015 étaient suffisamment généraux pour que les financements du GPE permettent aux pays de résoudre leurs problèmes prioritaires actuels (ou émergents) en matière d'éducation de base. Tous les programmes financés par des PIG au cours de la période visaient au moins deux des quatre objectifs stratégiques du GPE, la grande majorité d'entre eux se rapportant à l'objectif 1 (« Accès universel ») et l'objectif 4 (« Bâtir pour l'avenir »)[139].

[138] Les décaissements et les allocations d'EPDG n'ont cessé de **diminuer** depuis la mise en place des EPDG en 2012, tandis que les décaissements et les allocations des financements pour la préparation du programme (PDG) connaissent des **fluctuations**. La baisse des requêtes d'EPDG ne signifie pas nécessairement que le financement est devenu moins pertinent, car les EPDG sont liés à la préparation de plans sectoriels de l'éducation qui couvrent généralement une période allant de 3 à 5 ans. Sur les 30 EPDG approuvés depuis 2012, 16 l'ont été pour des EFTC. Il est à noter que les PIG et les EPDG ont été renommés en 2014.

[139] La majeure partie des financements du GPE visait les objectifs 1 – Accès universel et 2 – Apprentissage pour tous. La plus petite part des ressources a été allouée à l'objectif 3 – Atteindre chaque enfant. Voir le volume IV, annexe 5 (Examen des documents et des financements du GPE).

© Universalia
Results for Development

La pertinence de l'aide apportée par le GPE[140] à différents groupes de parties prenantes varie selon les rôles et les intérêts de ces derniers dans chaque pays.

- **Gouvernements –** Les représentants des gouvernements des 18 DCP étudiés qui ont été consultés estiment que la partie la plus pertinente de l'action du Partenariat mondial est l'apport de ressources financières destinées à la planification et/ou à la mise en œuvre dans le secteur de l'éducation. D'autres avantages possibles, comme l'amélioration de la réputation régionale ou mondiale du pays en matière de réforme scolaire ou les leçons tirées de l'expérience d'autres pays, n'ont que rarement été relevés.
- **Partenaires de développement** (bailleurs de fonds) – Même si les représentants des bailleurs de fonds au niveau des pays ont convenu que les processus soutenus par le GPE sont généralement utiles à leurs propres stratégies dans le pays et à leur engagement en faveur de l'efficacité de l'aide, ils ont également indiqué que les priorités des bailleurs de fonds dans un pays sont susceptibles d'évoluer. Ainsi, il est possible que les intérêts et les priorités des bailleurs de fonds au niveau national ne s'alignent pas toujours parfaitement sur leur engagement mondial de respecter la Charte du GPE. En Tanzanie et en Ouganda, par exemple, plusieurs organismes d'aide bilatérale ont temporairement cessé de soutenir des modalités communes ou sectorielles pour offrir une aide bilatérale aux projets.
- **Société civile** – Le financement apporté par le GPE aux coalitions nationales pour l'éducation (NEC) à travers le Fonds de la société civile pour l'éducation (FSCE) représente la seule ou la principale source de financement des NEC dans 5 des 18 pays étudiés[141]. En conséquence, ces NEC attachent une grande importance au financement du FSCE, car il leur permet de fonctionner et de prendre part aux processus de dialogue sectoriel[142]. De plus, le GPE (à travers le Secrétariat, les Entités de supervision/gestion et les Agences de coordination) encourage spécifiquement l'inclusion de représentants du corps enseignant dans les GLPE.
- **Secteur privé/fondations** – La pertinence du GPE pour ces groupes semble résider essentiellement dans sa capacité à promouvoir et à soutenir leur inclusion dans les processus de dialogue sectoriel. Les contributions potentielles que ces acteurs pourraient ou devraient apporter dans le cadre des Groupes locaux des partenaires de l'éducation ne sont pas claires (voir la section 6.4.3).

6.3 Efficacité du GPE

Pour rendre compte de l'efficacité du GPE au niveau national, l'évaluation a examiné la manière dont les changements effectués depuis 2010 ont affecté les contributions du GPE destinées à renforcer les capacités des pays en termes de planification dans le secteur de l'éducation, de mise en œuvre et de suivi-évaluation de la mise en œuvre du PSE.

[140] « L'aide du GPE » désigne la totalité des financements du GPE et des critères de financement associés, ainsi que l'appui technique fourni à travers le Secrétariat, les Entités de supervision et de gestion ou les Agences de coordination.

[141] Nicaragua, Tanzanie, Viet Nam, Zimbabwe et Madagascar.

[142] Le FSCE s'implique auprès de NEC existantes ou émergentes dans l'ensemble des 18 pays examinés dans le cadre de la présente évaluation, même si cela n'a pas été systématique pour toute la période considérée. Par exemple, en Ouganda, la NEC n'a pas déposé de requête de financement dans le cadre du deuxième cycle de financement du FSCE. Voir également le volume IV, annexe 4.

Constat 17. Bien que le GPE ait permis de renforcer les processus de planification du secteur de l'éducation et contribué financièrement à la mise en œuvre de plans sectoriels, les informations disponibles ne suffisent pas à évaluer les effets à plus long terme du Partenariat mondial sur les capacités nationales de planification et de mise en œuvre du PSE.

Encadré 30 : Exemples nationaux

En Tanzanie, le processus de requête du PIG a incité les acteurs nationaux à rassembler des plans d'action sous-sectoriels auparavant fragmentés en un plan structuré et réaliste pour l'éducation de base. Le processus a également conduit les partenaires techniques et financiers de la Tanzanie à recommander le réexamen et la révision du plan sectoriel existant (cela n'a pas encore été entamé).

À Madagascar, un EPDG du GPE a soutenu la préparation d'un plan intérimaire pour le secteur de l'éducation, lequel a grandement contribué à ce que les bailleurs de fonds continuent de travailler sur les questions d'éducation de façon coordonnée pendant la crise politique. Les PDG et PIG suivants ont appuyé la préparation d'interventions visant à mettre en œuvre différents aspects du plan.

Planification du secteur de l'éducation[143]

Les financements et les processus du GPE liés à la requête de financement ont contribué à la préparation de plans (sous)sectoriels ou intérimaires, nouveaux ou renforcés, dans 9 des 18 pays étudiés[144]. Voir les exemples à l'encadré 30. Un pays (le Honduras) n'a pas encore déposé de requête pour obtenir un financement du GPE. Dans les 8 autres pays, les plans sectoriels existants ont été jugés suffisamment robustes pour ne pas nécessiter d'améliorations.

L'évaluation 2010 de la FTI a relevé que le processus d'évaluation et d'endossement du plan sectoriel de l'éducation avait tendance à mettre les bailleurs de fonds en première ligne et à limiter l'implication des acteurs nationaux. Les données collectées dans le cadre de la présente évaluation intérimaire montrent une certaine amélioration. Dans 11 des 18 pays étudiés[145], les parties prenantes nationales et internationales consultées ont convenu que les processus de planification menés en lien avec les requêtes de financement auprès du GPE et/ou la préparation de programmes financés par le GPE ont été plus participatifs et moins exclusifs que lors de la préparation de précédentes initiatives sectorielles. Cela a été perçu comme bénéfique, à la fois au plan de la qualité des plans/programmes ainsi mis en place et pour favoriser une adhésion accrue auxdits plans/programmes[146]. En Tanzanie et au Zimbabwe, les processus de planification sectorielle soutenus par le GPE associaient des représentants du ministère des Finances et d'autres ministères compétents, dont l'absence avait été notée dans l'évaluation 2010 de la FTI.

[143] Dans ce contexte, la planification du secteur de l'éducation couvre la préparation ou l'amélioration d'un PSE, ainsi que les processus liés à la préparation de programmes destinés à mettre en oeuvre des éléments du plan.

[144] Cambodge (PDG, PIG), Madagascar (EPDG, PDG et PIG), Malawi (EPDG), Ouganda (EPDG, PDG et PIG), RDC (PIG), Rwanda (PIG), Tanzanie (PIG), Yémen (PIG) et Zimbabwe (EPDG, PIG). Au Ghana, qui a adhéré à l'initiative FTI en 2004, un acteur a relevé l'influence positive de la FTI sur la préparation et la qualité du PSE (c.-à-d. préalablement à la période examinée).

[145] Afghanistan, Cambodge (dans une certaine mesure), Ghana, Malawi, Moldova, RDC, Rwanda, Tanzanie, Viet Nam, Yémen et Zimbabwe.

[146] En RDC et au Rwanda, il a cependant été noté que le processus mis en place avait encore été largement dirigé par les bailleurs de fonds du secteur de l'éducation, même s'il était plus participatif que par le passé. Dans trois pays (Sénégal, Madagascar et Éthiopie), les processus de planification sectorielle étaient déjà participatifs : l'influence du GPE n'a pas été nécessaire et ne leur a visiblement pas profité.

© Universalia
Results for Development

L'évaluation 2010 de la FTI observait également qu'un manque de clarté dans les procédures de la FTI avait donné lieu à des coûts de transaction élevés (par exemple dans un certain nombre de pays dotés de PSE, des plans parallèles ont été préparés pour la FTI, ce qui a nécessité un travail supplémentaire). Dans le cadre de l'évaluation actuelle, les parties prenantes au niveau national ont jugé les procédures du GPE claires, et aucun cas de doublon de PSE n'a été rapporté.

Les acteurs gouvernementaux dans cinq pays[147] ont noté que les processus initiaux de revue sectorielle et de planification de programmes liés aux requêtes de financement du GPE ont renforcé les compétences individuelles, ainsi que la capacité collective de leur unité ou de leur ministère à effectuer une planification (sous)sectorielle axée sur les résultats et fondée sur des données probantes. En l'absence de points de comparaison (par exemple, un travail ultérieur de planification sectorielle réalisé par ces acteurs ou ces organisations), il n'est pas possible de vérifier ce changement rapporté par les parties concernées elles-mêmes. Voir également l'encadré 31.

Le Secrétariat du GPE achève actuellement un examen des plans sectoriels de l'éducation principalement élaborés dans le cadre de la FTI en vue d'établir des éléments de référence sur la qualité des PSE qui serviront à éclairer les futures activités de renforcement des capacités du GPE en la matière, et à permettre un suivi plus régulier de la qualité des PSE.

Encadré 31 : Appui extérieur ou soutien du GLPE ?

Sur les 18 pays étudiés, on observe des niveaux variés d'utilisation et de dépendance à l'égard des services de consultants externes ou de l'Entité de supervision lors de la préparation des requêtes de financement ou des plans opérationnels relatifs au programme financé par le GPE.

Si certains pays (comme le Cambodge, la Moldavie, le Nicaragua, la RDC et le Zimbabwe) ont fortement eu recours à un soutien externe, d'autres (comme l'Éthiopie, le Sénégal et la Tanzanie) ont plus souvent fait directement appel au GLPE. Dans ces cas, les parties prenantes nationales ont déclaré que cette expérience avait renforcé leurs capacités individuelles et collectives de planification systématique fondée sur des données probantes, ainsi que la collaboration entre les différents acteurs au niveau national.

Mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation

Dans 14 des 18 pays étudiés,[148] les représentants du gouvernement et du GLPE qui ont été consultés ont rapporté que le financement du GPE a réellement permis de modifier la capacité du gouvernement à mettre en œuvre les priorités définies dans le PSE du pays qui, sinon, n'auraient pas été traitées ou ne l'auraient été qu'en partie. À cet effet, les requêtes nationales de financement pour la mise en œuvre du programme doivent indiquer les montants des financements intérieurs et extérieurs actuellement destinés au secteur de l'éducation et le déficit à combler, déterminer le pourcentage du déficit que le Partenariat sera en mesure de combler, et dire de quelle manière le programme financé par le GPE élargira ou complètera les initiatives financées par des ressources nationales ou extérieures.

Le financement du GPE a aidé plusieurs pays à étendre les initiatives à d'autres zones géographiques, y compris dans des régions reculées. Dans certains pays (au Malawi par exemple), il a permis au gouvernement d'aborder des sujets importants comme l'achat de matériel d'enseignement et d'apprentissage. Dans d'autres (en Afghanistan par exemple), il a donné l'occasion de traiter de questions qui, jusque-là, n'avaient reçu que peu ou pas de financement d'autres bailleurs de fonds (la formation des enseignantes et l'éducation communautaire par exemple). Au Yémen, le financement du GPE a été jugé crucial pour assurer la continuité du

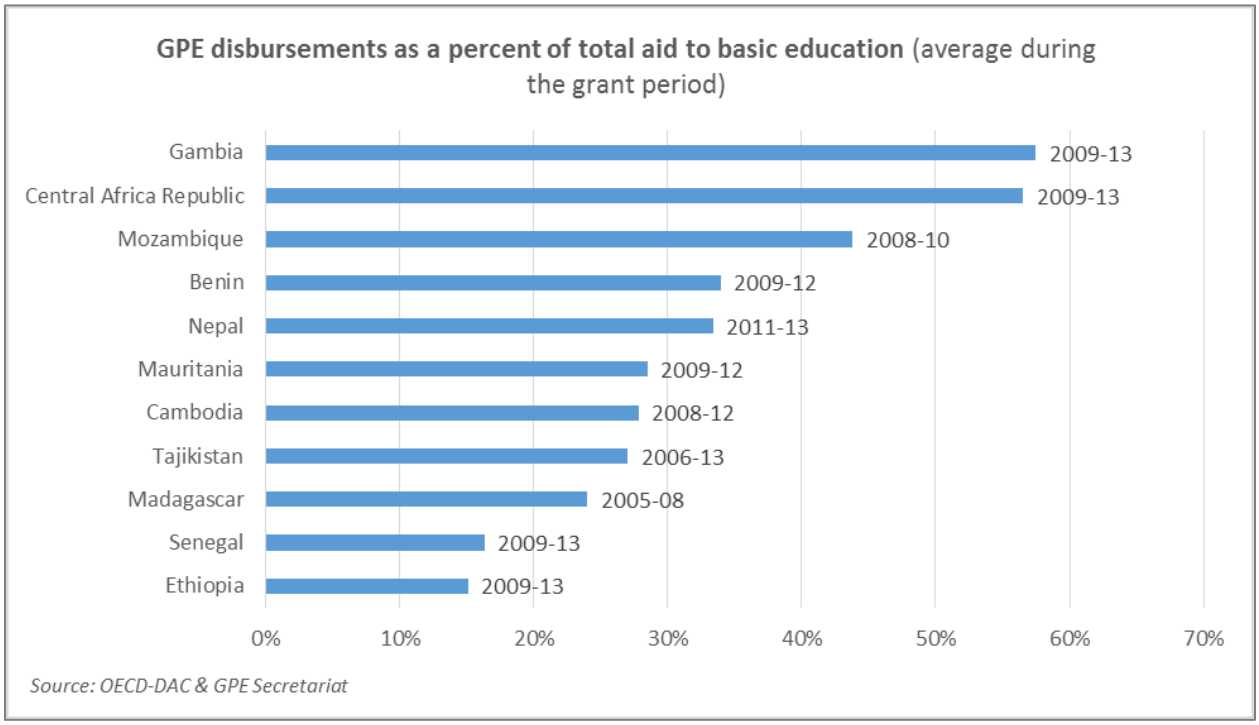
[147] Afghanistan, Ghana, Tanzanie, Viet Nam, Zimbabwe.

[148] Afghanistan, Burundi, Cambodge, Éthiopie, Ghana, Madagascar, Malawi, Nicaragua, Ouganda, RDC, Rwanda, Tanzanie, Yémen, Zimbabwe.

fonctionnement du secteur de l'éducation en périodes de crise, lorsque le gouvernement n'était pas en mesure de continuer à fournir un minimum d'investissements au secteur de l'éducation.

La perception de la pertinence du financement du GPE ne semble pas liée à la proportion dudit financement dans l'aide totale fournie au secteur de l'éducation d'un pays, comme le montre la figure 6.1 ci-après.

Figure 6.1 Décaissements du GPE en pourcentage de l'aide totale à l'éducation de base dans certains pays



Les représentants du gouvernement et les membres du GLPE consultés dans deux pays[149] ont déclaré que, même si le financement du GPE a permis de combler certains déficits, il n'était pas suffisant pour répondre à l'ensemble des besoins, pour lesquels ne représentait qu'« une goutte d'eau dans l'océan ». Dans ce contexte, il est utile de noter que, même si le montant moyen des PIG a augmenté depuis 2010[150], les allocations moyennes du GPE par enfant en âge de fréquenter l'école primaire et par enfant non scolarisé dans les DCP ont diminué depuis 2010 en raison de l'intégration de pays très peuplés dans le Partenariat.[151]

[149] Afghanistan et Ouganda.

[150] Le volume moyen de l'ensemble des PIG est passé de 30,2 à 39,2 millions de dollars depuis 2010. Les financements alloués aux pays fragiles ont augmenté en moyenne de 59 % après 2010.

[151] Voir le volume IV, annexe 5 (Examen des documents et des financements) pour de plus amples détails.

© Universalia
Results for Development

L'évaluation 2010 de la FTI notait qu'une attention insuffisante avait été portée à la nécessité de renforcer en permanence les capacités pendant la mise en œuvre du plan sectoriel. Cela s'explique en partie par le fait que dans le cadre de la FTI, les activités de renforcement des capacités devaient être financées à l'aide de dotations au titre des EPDG ; de nombreux acteurs n'ayant pas eu connaissance de cette possibilité, des occasions ont ainsi été manquées. Avec la création d'un Fonds en 2011, le soutien destiné au renforcement des capacités n'était plus distinct d'autres aides financières. En conséquence, durant la période examinée, environ 13 % du montant total des PIG ont été alloués au renforcement des capacités institutionnelles, et 16 % à la formation continue d'enseignants et de chefs d'établissements, dans le but d'influer sur les capacités du système nécessaires pour la mise en œuvre du plan sectoriel. Les allocations correspondantes couvrent un large éventail d'activités, parmi lesquelles : une assistance technique, des ateliers et une formation visant à améliorer la gestion de l'ensemble du secteur ; le renforcement des capacités dans le but d'améliorer la gouvernance des ministères de l'Éducation ; et des efforts destinés à contribuer au renforcement de la gestion des finances publiques. Jusqu'à présent cependant, le Partenariat mondial ne recueille ni ne partage pas systématiquement les informations concernant les effets de ces activités sur les capacités des systèmes des DCP.[152]

Encadré 32 : Conséquences du déficit de capacités des ministères de l'Éducation

Dans plusieurs pays, les besoins de capacités des ministères de l'Éducation étaient liés à des questions spécifiques, et n'ont pas nécessairement affecté la mise en œuvre du PSE ou du programme global financé par le GPE. Par exemple :

En RDC, les taux de décaissement du financement du GPE ont été globalement élevés, des montants considérables ayant été alloués à des composantes que le gouvernement était capable de gérer correctement (comme les manuels scolaires ou la construction d'écoles). D'autres composantes dotées d'allocations moins importantes, mais potentiellement plus utiles à la réforme structurelle du secteur n'ont pas été aussi performantes (par exemple la formation continue des enseignants).

En Éthiopie, les parties prenantes du ministère de l'Éducation ont relevé un déficit de capacités dans certains domaines spécifiques, comme la réponse à donner aux besoins des élèves présentant des handicaps.

Les données de l'évaluation montrent différents types de distorsions entre les plans sectoriels et les programmes associés (financés par le GPE) d'une part, et la capacité de mise en œuvre des ministères de l'Éducation compétents[153] d'autre part. Dans 8 des 18 pays visités, le déficit de capacités des organismes publics a entraîné des **retards** dans la mise en œuvre des financements du GPE[154]. Dans d'autres, l'insuffisance de ressources dans les ministères de l'Éducation a eu des effets mitigés (voir l'encadré 32). Les parties prenantes consultées, en particulier dans les EFTC[155], ont

[152] Les rapports de fin d'exécution préparés par les Entités de supervision fournissent des informations sur la réalisation des objectifs des programmes bénéficiant de PIG, mais ne sont ni destinés à montrer les effets à plus long terme sur les capacités globales du système, ni appropriés pour cela. Les rapports sur les résultats du GPE préparés par le Secrétariat donnent des exemples de réalisations individuelles prometteuses qui sont susceptibles d'influer positivement sur la capacité du pays à mettre en oeuvre le PSE et/ou à en suivre l'avancement, mais ne rendent pas systématiquement compte de ces effets dans l'ensemble du portefeuille du GPE et ne donnent pas d'informations sur l'attribution au GPE des changements observés ou sur sa contribution auxdits changements.

[153] Des questions similaires ont été relevées à des degrés variés en Afghanistan, au Burundi, en Éthiopie, à Madagascar, au Nicaragua, en Ouganda, en RDC, en Tanzanie, au Yémen et au Zimbabwe.

[154] Cependant, les retards dans la mise en oeuvre des financements s'expliquent également par des défauts de conception du programme correspondant, ou par d'autres facteurs tels que l'instabilité politique, l'insécurité

souligné la nécessité d'évaluer et de définir les moyens de renforcer davantage les capacités nationales de mise en œuvre, par rapport à ce qui avait été fait au moment de la préparation et de l'approbation du financement du GPE.

Constat 18. Le GPE a contribué de façon prometteuse au renforcement de la capacité des pays à suivre le secteur de l'éducation. Toutefois, l'efficacité et la fiabilité du suivi sont encore bien souvent limitées par l'absence d'informations fiables.

Compte tenu de l'attachement du Partenariat mondial au principe de responsabilité mutuelle, les critères de financement édictés soulignent le fait que les DCP sont censés suivre les progrès du secteur de l'éducation et en rendre compte à travers des revues sectorielles conjointes (JSR). Dans 5 des 18 pays étudiés, le Partenariat a contribué à ces revues (voir l'encadré 33).

Encadré 33 : Soutien du GPE pour les revues sectorielles conjointes (JSR)

Au Nicaragua et au Zimbabwe, les exigences liées au financement du GPE ont été particulièrement utiles lors des premières JSR.

Au Cambodge et en Tanzanie, les exigences liées au financement du GPE ont permis de relancer des processus de JSR en suspens.

Au Burundi, la contribution du Secrétariat du GPE a renforcé les processus existants de JSR.

L'Examen 2014 du portefeuille de financements du GPE a toutefois noté que, parmi les 56 pays bénéficiaires de financements pour la mise en œuvre du programme à l'époque, 8 pays (soit 14 %) n'ont pas effectué de revue sectorielle conjointe l'année précédente. Au Nicaragua, les acteurs de la société civile n'ont pas participé à la revue sectorielle. Au Viet Nam et en Tanzanie, les conclusions de la revue n'ont pas été étayées de façon cohérente, ni communiquées avec efficacité et en temps opportun. Voir l'encadré 34.

Encadré 34 : Soutien de l'IHP+ aux évaluations conjointes des stratégies de santé

De façon similaire à l'appui fourni par le GPE aux revues sectorielles conjointes, une organisation comparable, l'IHP+, soutient la collaboration sur des stratégies communes en matière de santé à travers l'évaluation conjointe des stratégies nationales de santé (JANS), et met à disposition des guides et des outils pour aider les pays à réaliser ces évaluations de façon efficace. Les JANS ont été favorablement accueillies dès le début : elles sont perçues comme un outil efficace pour encourager les parties prenantes à renforcer ensemble leurs stratégies et sont désormais utilisées comme des biens publics par les pays, à la fois sur une base formelle et informelle. Une bonne documentation du processus JANS, de ses conclusions et de son impact a également été considérée comme cruciale, car elle inspire de la confiance dans la stratégie sectorielle qui en découle.

L'initiative de suivi du secteur (SMI) engagée à la suite d'une étude commandée par le Secrétariat du GPE sur 67 rapports de JSR en 2011 a relevé qu'il existait une marge d'amélioration importante dans la réalisation des JSR et dans les produits qui en découlent. Depuis lors, le Secrétariat du GPE, l'IIEP et d'autres partenaires ont organisé cinq ateliers régionaux pour présenter les leçons et les bonnes pratiques tirées d'un suivi systématique des PSE, présenter le guide du GPE et de l'IIEP pour la préparation et l'évaluation d'un plan sectoriel de l'éducation, et mettre en place un processus collaboratif pour des mises à jour périodiques du guide. Selon le Secrétariat du GPE, ces ateliers ont permis d'améliorer les capacités de suivi des PSE, ce qu'a relevé une comparaison de 50 PSE existants examinés en 2013 et de 13 nouveaux PSE

ou les conditions météorologiques saisonnières. Voir l'Examen 2014 du portefeuille de financements du GPE préparé par le Secrétariat.

[155] Par exemple en Afghanistan, au Burundi et au Yémen.

© Universalia
Results for Development

examinés en 2014[156]. La SMI a également contribué largement aux modifications apportées aux processus nationaux du GPE, par exemple la suggestion que les PSE comportent un plan d'action pluriannuel qui établit un lien clair entre le cadre financier du PSE et les activités planifiées.

Malgré ces évolutions prometteuses, un problème persiste au niveau du suivi efficace de la mise en œuvre du PSE, à savoir la disponibilité et la fiabilité souvent limitées des informations sur le secteur de l'éducation. L'Examen 2014 du portefeuille de financements du GPE indiquait que dans 20 des 56 pays (36 %), le système informatique de gestion de l'éducation était peu performant, voire inexistant. De la même manière, cette évaluation a relevé des problèmes de disponibilité et de fiabilité des données dans 6 des 18 pays étudiés.[157] Il est à espérer que le nouveau modèle de financement 2015-2020 du GPE aborde certains des problèmes observés en incitant les DCP à renforcer leurs dispositifs de collecte de données sur l'éducation et leurs systèmes informatiques de gestion (SIG) de façon à réaliser des progrès aux plans de l'équité, de l'efficacité et des résultats scolaires (voir le constat suivant).

Les financements du FSCE destinés aux coalitions nationales pour l'éducation (NEC) ont grandement contribué au renforcement des capacités nationales de suivi du secteur de l'éducation. Dans leurs propositions de financement, la plupart des bénéficiaires indiquent leur intention d'utiliser le financement pour réaliser un suivi du secteur, ainsi que des activités de recherche et de sensibilisation[158]. Selon l'Examen 2014 du portefeuille de financements du GPE, la plupart des bénéficiaires sont désormais activement engagés dans le suivi des activités du secteur, et dans le suivi et l'analyse budgétaires. Ils se servent des résultats de ce processus de suivi pour recommander et préparer des propositions à intégrer dans les plans, les politiques ou les budgets. Parallèlement, comme le notait le rapport de supervision de l'UNESCO de juin 2014, la Campagne mondiale pour l'éducation, agissant comme secrétariat mondial du FSCE, ne vérifie pas encore systématiquement si et dans quelle mesure des activités individuelles ont entrainé ou

Encadré 35 : Activités de suivi ou de sensibilisation correspondantes réalisées par les NEC et répercussions desdites activités dans l'échantillon de 18 pays

Les financements du FSCE ont permis aux acteurs de la société civile du Sénégal de jouer un rôle plus important dans le suivi du secteur. En Ouganda, des représentants des OSC font partie d'un sous-groupe du GLPE chargé de diriger le suivi de la mise en œuvre du financement du GPE, mais ce groupe n'a pas encore démarré ses activités, car la mise en œuvre du financement a été retardée. Les NEC soutenues par le FSCE au Nicaragua, en Éthiopie, au Rwanda, en RDC, en Tanzanie et au Zimbabwe ne jouent pas, pour le moment, un rôle plus visible dans le suivi du secteur, par rapport à la période précédant le financement du FSCE.

[156] Informations sur la SMI tirées du document Secrétariat du GPE sur la SMI daté du 6 avril 2015.

[157] Afghanistan, Éthiopie, Nicaragua, RDC, Rwanda et Tanzanie. Au Nicaragua par exemple, les membres du GLPE et les représentants de la société civile ont fait savoir qu'en raison de déficits de capacités au sein du ministère de l'Éducation (MINED), il n'était pas possible d'avoir rapidement accès aux données, ni de les rassembler rapidement à partir de systèmes décentralisés. Par conséquent, cela a compromis la fiabilité de la dernière revue sectorielle entreprise sans consultation générale des parties prenantes. De la même manière, les parties prenantes d'Éthiopie ont relevé que le SIGE en place ne permettait pas de produire des données fiables et pertinentes en vue d'étayer les décaissements et, au Zimbabwe, le système existant ne fournissait pas de données fiables sur les dépenses budgétaires en faveur du secteur de l'éducation.

[158] Voir le rapport d'activités 2013-2015 du FSCE à l'UNESCO pour la période du 1er janvier au 31 juin 2014. Disponible à l'adresse : http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/reports/CSEF%20progress%20report%20jan-june%202014.pdf

favorisé des changements particuliers dans la politique, la législation ou la pratique. Voir l'encadré 35.

Constat 19. Approuvé en juin 2014, le nouveau modèle de financement du GPE basé sur les résultats est conçu pour renforcer la capacité du pays à obtenir des résultats mesurables alignés sur les objectifs stratégiques du GPE. Sa mise en œuvre comporte des implications opérationnelles et des risques pour lesquels le Secrétariat cherche encore une solution.

L'évaluation 2010 de la FTI a noté que les critères d'allocation des fonds n'étaient ni cohérents ni stratégiques. Elle a également fait valoir que la détermination du volume des allocations sur la base d'une évaluation du « déficit de financement » pour atteindre les objectifs de l'EPT était soumise à l'interprétation et la négociation, plutôt qu'à un critère transparent et objectif[159]. Elle a recommandé l'adoption de mesures visant à assurer une plus grande transparence sur la base de critères d'éligibilité plus clairs, une procédure clairement définie concernant les cycles de financement, et des indications préalables sur les montants de financement potentiellement disponibles pour les pays partenaires.[160]

En 2012, le Partenariat a mis en place un modèle de financement qui tenait compte de ces recommandations. Le modèle était centré sur un Cadre d'évaluation des besoins et de la performance afin de déterminer l'allocation des fonds, et donnait davantage de poids au critère de fragilité pour l'éligibilité au financement. Il permettait au Partenariat de publier des allocations indicatives par pays avant les cycles de requête, ce qui a eu un impact positif sur la prévisibilité du financement. Selon les représentants des gouvernements de la plupart des 18 DCP ciblés qui ont été consultés, le fait de connaître le montant du financement auquel ils pouvaient prétendre les a aidés à mieux planifier le cycle suivant de financement du GPE. Seules deux des quatre organisations identifiées pour des besoins de comparaison qui octroient également des financements (le FEM et le Fonds mondial) proposent une formule similaire d'allocation maximale, mais ni l'IDA ni aucun autre bailleur d'aide bilatérale important ne prévoient des mesures de ce type. Comme le montrent l'examen des documents et les consultations avec les parties prenantes au niveau national, la publication d'allocations indicatives a ainsi entraîné une augmentation des requêtes de financement auprès du GPE. Alors que certaines parties prenantes nationales consultées pour cette évaluation déclaraient ne pas bien comprendre ou, dans un cas, accepter le critère utilisé pour déterminer les allocations du pays indiquées dans le modèle de financement 2012-2014,[161] toutes les parties interrogées ont salué la transparence et l'objectivité des processus associés.

Le grand nombre de requêtes de financement qui a suivi la publication des allocations indicatives constituait également un problème. Le Conseil du GPE avait estimé que près de 25 % des pays éligibles ne soumettraient pas de requête, et que les fonds supplémentaires que le Partenariat mondial serait en mesure de mobiliser dépasseraient le montant de 1,5 milliard de dollars annoncé à la Conférence de reconstitution des ressources de Copenhague en 2011. Ces deux estimations se sont avérées incorrectes et le montant des engagements a été dépassé d'environ 600 millions de dollars. Dans le même temps, les bailleurs de fonds du GPE exigeaient de plus en plus des éléments attestant des résultats de l'aide fournie par le GPE au niveau national. Même si le modèle de

[159] Cambridge *et al.* 2010, p. xx.

[160] *Ibid.*, p. xxv.

[161] Par exemple, en Éthiopie, pays très peuplé, les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont émis des critiques à propos du plafond de 100 millions de dollars appliqué aux financements pour la mise en oeuvre du programme, car ils estimaient que le montant du financement aurait dû être proportionnel à la taille de la population d'élèves d'un pays.

© Universalia
Results for Development

financement 2012-2014 tenait compte de la performance du pays pour l'allocation des financements, ce sont les résultats observés au moment de la préparation des requêtes de financement qui étaient évalués. Ce modèle n'a pas encouragé les pays à obtenir des résultats mesurables durant la mise en œuvre de leurs programmes financés par le GPE.

Ces facteurs ont contribué à la préparation d'un nouveau cadre de financement du GPE basé sur les résultats, qui a été approuvé en 2014. Le tableau ci-dessous fait une comparaison entre les principales caractéristiques du nouveau modèle de financement et celles du modèle précédent (2012-2014).

Tableau 6.2 Comparaison des modèles de financement du GPE 2012-2014 et 2015-2018[162]

Élément	Cadre d'évaluation des besoins et de la performance (2012-2014)	Nouveau modèle de financement (à partir de 2015)
Éligibilité	Classification IDA	Combinaison des dimensions de la pauvreté, la vulnérabilité en matière d'éducation et la fragilité.
Formule d'allocation	Allocations fondées sur les besoins du pays (taux d'achèvement du primaire, population d'enfants en âge scolaire, fragilité, revenu par habitant, parité des sexes en termes d'achèvement de la scolarité, volume des autres financements extérieurs du secteur de l'éducation) et la performance (dépenses totales d'éducation en pourcentage du PIB, performance en matière de gouvernance, évolution du taux d'achèvement du primaire).	Allocations fondées sur les besoins du pays tels qu'illustrés par son niveau de pauvreté, sa vulnérabilité en matière d'éducation (nombre d'enfants non scolarisés) et sa fragilité.
Critère d'accès au financement du GPE	Plan sectoriel de l'éducation (PSE) endossé • Ce critère a parfois eu pour conséquence de précipiter la préparation et l'endossement des PSE, entraînant une faible adhésion à des PSE de mauvaise qualité. • Suivi des réalisations dans le cadre du PSE contrarié par l'absence d'informations fiables sur le secteur. • Pas d'incitations à mobiliser des financements intérieurs et extérieurs supplémentaires pour la mise en œuvre du PSE.	Un pays éligible peut recevoir 70 % de son allocation maximale par pays (AMP) sur la base d'un plan sectoriel de l'éducation crédible (ou plan de transition) endossé par les partenaires nationaux et internationaux, une analyse du secteur de l'éducation, la disponibilité d'informations pertinentes sur le secteur de l'éducation (ou une stratégie pour obtenir ces informations) conformément à la stratégie de collecte d'informations du GPE[163], ainsi qu'un engagement à augmenter les dépenses intérieures allouées au secteur de l'éducation pour atteindre au moins 20 % du budget

[162] Sources : GPE (non daté) : *The Needs and Performance Framework for Education Plan Implementation Grants* (Le cadre d'évaluation des besoins et de la performance concernant les financements pour la mise en oeuvre des plans sectoriels de l'éducation, en anglais) peut être consulté à l'adresse : http://www.globalpartnership.org/content/needs-and-performance-framework-education-plan-implementation-grants ; GPE (2014) : *Cadre opérationnel sur les exigences et incitations du nouveau modèle de financement* ; GPE (2015) : présentation intitulée *The Evolution of Country Facing Activities* (L'évolution des activités au niveau des pays, en anglais) ; *Rapport du Comité des financements et performances au niveau des pays*, parties 1 et 2 (BOD/2014/05—DOC 03 et DOC 11) ; fiche d'information du GPE : *Le nouveau modèle de financement* (2014).

[163] BOD/2013/11-11

Élément	Cadre d'évaluation des besoins et de la performance (2012-2014)	Nouveau modèle de financement (à partir de 2015)
		national, et à rechercher des financements extérieurs supplémentaires pour la mise en œuvre du PSE.
Incitations	Aucun lien entre le financement et les résultats dans la mise en œuvre du PSE et des programmes associés financés par le GPE.	Oui. Pour recevoir les 30 % restants de l'AMP, un pays éligible doit démontrer des résultats sur trois aspects du système éducatif : équité, efficacité et résultats scolaires.

Les critères d'éligibilité révisés dans le cadre du nouveau modèle de financement ont élargi le nombre de pays éligibles à 66. Cependant, le nombre de pays que le Partenariat mondial sera en mesure de financer au cours de la période 2015-2018 dépendra des ressources dont il disposera[164]. Lors de la réunion du Conseil d'administration de décembre 2014, le Comité de gouvernance, du risque, d'éthique et des finances a fait part de ses derniers calculs sur les ressources disponibles pour les AMP au titre du nouveau modèle de financement[165], en se fondant sur l'hypothèse que les allocations maximales par pays seront plafonnées à 100 millions de dollars, comme cela était le cas pour le modèle 2012-2014. L'encadré 36 donne des exemples de la manière dont le nouveau modèle de financement devrait influencer les AMP par rapport aux montants de PIG précédemment approuvés.

Les parties prenantes consultées dans la plupart des 18 pays étudiés étaient vaguement au courant du nouveau modèle de financement du GPE, mais se posaient souvent des questions (et donc étaient parfois inquiètes) sur la manière dont il serait mis en application et sur ses répercussions. Cela n'est pas surprenant, étant donné que le Secrétariat est encore en train de définir les modalités précises de mise en œuvre du modèle. La plupart des inquiétudes des parties prenantes étaient liées aux aspects suivants :

- Les niveaux généraux de financement disponible, dans des pays qui attendent des montants plus faibles que par le passé.
- La capacité des pays à obtenir un financement du GPE s'ils ne remplissent pas encore les critères pour la première tranche de 70 % de l'AMP.

Encadré 36 : Effet estimé du nouveau modèle de financement sur les AMP

Les AMP resteront les mêmes à celles du précédent PIG, comme en Éthiopie ou en République démocratique du Congo où elles s'élèvent à 100 millions de dollars.

Les AMP seront plus importantes que par le passé, notamment en Afghanistan (où elles passent de 55,7 à 100 millions de dollars) et au Zimbabwe (de 23,6 à 29,4 millions de dollars).

Les AMP seront inférieures aux allocations actuelles/précédentes dans tous les pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, tels que le Nicaragua (de 16,7 à 4,5 millions de dollars), mais aussi dans d'autres pays, y compris des EFTC comme l'Ouganda (de 100 à 87,4 millions de dollars), le Niger (de 84,2 à 57,2 millions de dollars) et l'Érythrée (de 25,3 à 17,2 millions de dollars).

Ces changements s'expliquent surtout par le fait que la formule d'allocation du nouveau modèle de financement inclut une pondération basée sur le nombre d'enfants non scolarisés, le PIB par habitant et le critère du conflit et/ou de la fragilité.

[164] Source : GPE (2014) : *Questions et réponses sur les allocations des financements du GPE aux pays en développement partenaires après la conférence sur la reconstitution des ressources*.

[165] BOD/2014/12 DOC 04, page 22f.

© Universalia
Results for Development

- La possibilité que le Secrétariat du GPE ou d'autres (par exemple les partenaires du GPE sur le terrain) les assiste dans la mise en place des améliorations requises pour remplir ces critères.
- La manière dont le Partenariat mondial garantira que les indicateurs de résultats mis en place dans chaque pays pour accéder à la tranche restante de 30 % du financement sont justes et réalistes ; et la manière dont il vérifiera la véracité des déclarations du pays sur la base de ces indicateurs.

De plus, le Secrétariat du GPE a recensé un certain nombre de risques qui, sur la base de l'expérience acquise par d'autres organisations (y compris le Fonds mondial et GAVI) en matière de financements basés sur les résultats, doivent être surveillés étroitement. Il s'agit, entre autres, de la possibilité que l'importance accordée aux activités en lien avec les indicateurs permettant l'accès à la tranche variable de 30 % du financement du GPE nuise à des activités planifiées dont la pertinence est manifeste dans d'autres volets du PSE.

Le Partenariat mondial commence seulement à appliquer son nouveau modèle de financement, et le Conseil comme le Secrétariat est conscient de la nécessité de surveiller étroitement ce processus.

6.4 Partenariat au niveau des pays, gouvernance et gestion du GPE

6.4.1 Généralités

La présente section examine la façon dont le Partenariat mondial se manifeste au niveau des pays au plan de l'efficacité de l'aide, ainsi que son mode de gouvernance et de gestion.

6.4.2 Efficacité de l'aide

Comme il est souligné dans sa Charte, le Partenariat adhère aux principes d'efficacité de l'aide et du développement (appropriation par le pays, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle) adoptés à Paris (2005), à Accra (2008) et à Busan (2011). Ces principes devraient rester pertinents dans le cadre des objectifs de développement durable de l'après 2015.

Constat 20. Au niveau des pays, l'adhésion du GPE aux principes d'efficacité de l'aide se manifeste surtout par le rôle qu'il joue pour promouvoir et appuyer l'appropriation des programmes par les pays.

L'évaluation 2010 de la FTI a constaté que l'Initiative n'était pas parvenue à mener à bien son programme relatif à l'efficacité de l'aide. Elle a relevé que ce programme avait été mal vulgarisé au niveau des pays, et que la FTI n'avait pas systématiquement adopté les modalités d'aide les mieux alignées, car fortement dépendante de la Banque mondiale[166]. Les données recueillies pour cette évaluation illustrent certaines de ces observations, mais aident également à mieux comprendre les évolutions positives indiquées ci-dessous.

En 2011, le Secrétariat du GPE a procédé à un Exercice de suivi de l'efficacité de l'aide dans le Secteur de l'éducation dans le but, à la fois, de recueillir des informations sur la situation des pays partenaires au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris, et de soutenir les actions de sensibilisation et de transfert de connaissances relatives à l'efficacité de l'aide dans les pays membres du GPE. Cet exercice a mobilisé des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux

[166] Cambridge *et al*, 2010, p. xviii.

de près de 40 pays en développement partenaires[167]. Tandis que les acteurs nationaux et internationaux consultés pour cette évaluation dans quatre pays à peine[168] n'ignoraient rien de l'attachement du Partenariat mondial au programme d'efficacité de l'aide, dans tous les 18 pays, les parties prenantes ont donné leur avis (souvent positif) sur son rôle et ses performances par rapport aux principes spécifiques de l'efficacité de l'aide, comme indiqué ci-dessous.

Appropriation : Dans la plupart des 18 pays, la majorité des parties prenantes consultées ont fait état d'une forte appropriation nationale du/des programme(s) financé(s) par le GPE. Si, dans certains pays, l'on a uniquement fait référence à l'appropriation par le gouvernement (Nicaragua par exemple), dans les autres pays en majorité, les parties prenantes ont également relevé un sentiment d'appropriation de la part de l'ensemble des acteurs de l'éducation, y compris des représentants des OSC et (le cas échéant) du secteur privé participant au GLPE respectif (voir également l'encadré 37).

Encadré 37 : Facteurs qui, selon les parties prenantes, facilitent l'appropriation des programmes financés par le GPE

Les programmes financés par le GPE répondent aux priorités nationales plutôt qu'à un ensemble distinct de préférences exprimées par les bailleurs de fonds du GPE.

La mise en œuvre des programmes est conduite par le gouvernement, qui s'appuie pour ce faire sur les systèmes et processus nationaux (du moins certains d'entre eux), au lieu d'établir des structures parallèles.

Différents acteurs nationaux participent activement à la préparation du programme financé par le GPE.

Dans 13 des 18 pays,[169] les représentants de l'administration ne considéraient pas le programme financé par le GPE comme un projet autonome de bailleurs de fonds, mais plutôt comme une partie intégrante des actions menées par le gouvernement dans le domaine de l'éducation de base. En RDC, cependant, le gouvernement central n'a pas encore pleinement aligné ses ressources propres sur les priorités énoncées dans le PSE soutenu par le GPE.[170]

Modalité de financement : Le nombre de financements du GPE pour la mise en œuvre du GPE alloués selon une modalité de projet a augmenté, passant de 37 (79 %) en 2008 à 49 (83 %) en 2014[171]. Actuellement, seuls deux programmes financés par le GPE ont recours à l'appui budgétaire général[172]. Plusieurs raisons expliquent probablement ce phénomène, y compris l'augmentation de la part des États fragiles et touchés par un conflit (EFTC) dans le portefeuille du

[167] *GPE (2012) : Making Education Aid More Effective. Monitoring Exercise on Aid Effectiveness in the Education Sector. Synthesis Report*

[168] Éthiopie, Nicaragua, Tanzanie, Zimbabwe.

[169] Burundi, RDC, Éthiopie, Ghana, Madagascar, Moldova, Nicaragua, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Viet Nam, Yémen, Zimbabwe.

[170] Voir l'étude de cas de la RDC dans le volume II pour de plus amples informations.

[171] En Ouganda, le financement du GPE s'appuie sur une modalité de projet, mais les fonds sont décaissés suivant l'approche de financement basé sur les résultats ; en d'autres termes, le déblocage des ressources est subordonné à l'atteinte d'objectifs prédéterminés. Le programme n'ayant pas encore atteint la phase de mise en oeuvre, l'équipe chargée de l'évaluation n'a pas pu obtenir d'informations sur les avantages et les inconvénients de cette approche.

[172] Source : Examen 2014 du portefeuille de financements du GPE.

© Universalia
Results for Development

GPE[173], et le fait que dans ces pays, le financement de projets est souvent perçu comme le mécanisme le plus sûr au regard de la capacité de contrôle fiduciaire et des systèmes de mise en œuvre existants, ainsi que du risque accru d'échec des projets. En outre, que ce soit au niveau mondial ou national, les bailleurs de fonds sont de plus en plus appelés à démontrer dans quelle mesure et de quelle façon leur appui financier produit des résultats sur le terrain. D'après les bailleurs consultés au niveau national et international, l'aide-projet est largement considérée comme mieux adaptée à ce modèle d'attribution de résultats (ou de contribution aux résultats), dans tous les milieux, et pas seulement dans les pays fragiles ou touchés par un conflit. Voir également l'encadré 38.

Encadré 38 : Recours à la modalité de projet

Alors que le Conseil et le Secrétariat du GPE ont exprimé des inquiétudes quant au recours fréquent à la modalité de projet, certains représentants des pays en développement partenaires et membres du GLPE consultés dans les 18 pays à l'étude ont fait observer que la modalité de projet était appropriée dans certains contextes nationaux où de récentes affaires de corruption ont incité les bailleurs de fonds et la société civile à davantage de vigilance.

Utilisation des systèmes nationaux : L'Examen 2014 du portefeuille de financements du GPE montre que les financements du GPE contribuent activement à l'utilisation des systèmes nationaux à divers degrés, 69 % utilisant une ou plusieurs dimension(s) évaluée(s)[174] en plus d'être alignés sur les plans nationaux[175]. Dans quatre pays, les représentants de l'administration se sont réjouis du fait que le Partenariat encourage et soutienne activement le recours aux systèmes et processus nationaux[176]. Les acteurs

Encadré 39 : Exemples nationaux

À Madagascar, le financement du GPE pour l'élaboration du Plan intérimaire pour le secteur de l'éducation (PIE) a été considéré comme fondamental pour retenir certains bailleurs de fonds dans le secteur de l'éducation et pour œuvrer à la réalisation des objectifs convenus dans un contexte politique très instable. Les bailleurs ont coordonné leur appui aux 22 régions de Madagascar en faisant fond sur le Plan intérimaire pour le secteur de l'éducation élaboré avec le soutien du GPE.

En Tanzanie, le processus participatif et sectoriel (et non axé sur des projets) d'élaboration de la proposition de financement du GPE a été l'occasion d'inciter les différents acteurs à procéder à un examen critique de leurs contributions respectives aux priorités identifiées dans le (sous-)secteur et de leur alignement sur ces priorités. En outre, le GPE contribue grandement aux ressources gouvernementales dédiées à la mise en œuvre, ce qui permet aux pouvoirs publics de jouer (à nouveau) le rôle de « pilote » des réformes dans le secteur et d'essayer de mobiliser par anticipation différents acteurs autour du programme d'action national redéfini. Le programme financé par le GPE est désormais largement considéré par les partenaires de développement comme un cadre permettant de poursuivre ensemble des objectifs convenus et plus clairement définis. Cela est d'ailleurs corroboré par le fait que le programme financé par le GPE a une envergure nationale, tandis que les autres initiatives soutenues par les bailleurs de fonds sont généralement de portée plus limitée.

[173] Sur les 19 pays qui ont adhéré au GPE depuis 2010, six sont classés dans la catégorie des pays fragiles, trois dans celle des pays touchés par un conflit et sept à la fois dans celle des pays fragiles et touchés par un conflit.

[174] Il s'agit des dimensions suivantes : le plan, le système budgétaire et le Parlement, le Trésor, la passation des marchés et contrats, la comptabilité, l'audit ou les rapports. Pour les dimensions « rapports » et « système budgétaire et Parlement », il n'a pas été possible de procéder à une évaluation en raison de l'insuffisance de données.

[175] Sur les 59 financements examinés, 29 utilisent un compte logé au Trésor ou à la Banque centrale, 21 le système de comptabilité nationale et 18 sont inclus dans le processus et les rapports d'audit du gouvernement.

[176] Cambodge, Éthiopie, Madagascar, Tanzanie

gouvernementaux au Ghana et au Zimbabwe ont fait observer que le Partenariat (à savoir, l'entité de supervision/gestion) n'avait pas encore recours aux systèmes nationaux alors que, selon eux, ces systèmes sont suffisamment robustes[177]. Tout en soutenant en principe le recours aux systèmes nationaux, certains donateurs membres du GLPE en Éthiopie et en Tanzanie ont indiqué que l'utilisation de ces systèmes se traduit parfois par des lenteurs dans la mise en œuvre et un défaut potentiel de résultats de qualité.

Harmonisation : Dans six des pays examinés, l'évaluation a mis en évidence les effets positifs du GPE sur la coordination des acteurs impliqués dans l'éducation de base.[178] Voir des exemples à l'encadré 39.

Gestion axée sur les résultats : Le Partenariat mondial vise à faire en sorte que les programmes financés par le GPE s'orientent vers des résultats, des objectifs et des indicateurs plus clairement définis et plus faciles à vérifier, grâce à des critères révisés de requête de financement, au processus d'examen de la qualité mené par le Secrétariat et à l'appui technique des entités de supervision/gestion respectives. Comme indiqué plus haut, on espère que le nouveau modèle de financement du GPE permettra de pallier les défaillances qualitatives rémanentes dans les PSE et les programmes du GPE, et ainsi que l'insuffisance de données pertinentes et fiables sur le secteur de l'éducation.

6.4.3 Groupes locaux des partenaires de l'éducation (GLPE)

L'évaluation 2010 de la FTI recommandait de renforcer les GLPE au regard du rôle essentiel qu'ils jouent dans les processus nationaux. [180]Depuis lors, le Partenariat mondial s'efforce de mettre en évidence et de préciser davantage le rôle de ces groupes en tant qu'élément central des processus du GPE au niveau des pays. Également, il formule indirectement cette recommandation dans le cadre des financements accordés au titre du FSCE pour renforcer la capacité des OSC à participer efficacement aux GLPE et/ou aux processus de dialogue sectoriel. Voir l'encadré 40.

Encadré 40 : Mécanismes de dialogue sectoriel

Dans 15 des 18 pays visités, la mission du GLPE était remplie par les mécanismes de dialogue sectoriel existants[179]. Certains de ces groupes ont gardé leur nom d'origine, et d'autres ont été rebaptisés GLPE.

Alors que le GPE encourage les pays à utiliser et mettre à profit les mécanismes existants, en Ouganda, le processus de requête du GPE a entrainé la création d'un groupe (distinct d'un autre mécanisme de dialogue sectoriel existants) intéressé uniquement par les questions liées au financement du GPE. De même, en Afghanistan, plusieurs parties prenantes au niveau des pays ont exprimé des doutes sur la pertinence du GLPE, qu'elles considéraient comme des doublets d'organismes existants.

Constat 21. Bien que la composition des GLPE se soit davantage diversifiée, parfois grâce aux efforts du GPE, la participation continue et efficace des acteurs de la société civile et du secteur privé reste un défi commun.

Selon le Rapport 2014 sur les résultats du GPE, le nombre de pays signalant que les OSC sont représentées au sein de leur GLPE est passé de 16 à 43 entre 2010 et 2013. Cette évolution positive

[177] Au Zimbabwe, c'est l'avis de l'entité de gestion, même si tous les membres du GLPE ne le partagent pas .

[178] Burundi, Madagascar, Malawi, Moldova, Tanzanie et Ouganda

[179] Burundi, Cambodge, RDC, Éthiopie, Ghana, Honduras, Madagascar, Malawi, Moldova, Nicaragua, Sénégal, Tanzanie, Viet Nam, Yémen et Zimbabwe

[180] Cambridge Education et al. 2010, p. xxiii.

© Universalia
Results for Development

est confirmée par la présente évaluation. Dans six des 18 pays étudiés, on considère que le Partenariat mondial influe sur la composition des GLPE en augmentant le nombre et les types d'OSC qui y sont représentées et en soutenant la participation effective de ces dernières[181]. La plupart des représentants de l'administration, de bailleurs de fonds et d'entités non gouvernementales consultés sont d'avis que la participation des OSC a eu une influence bénéfique sur la légitimité du GLPE, ainsi que sur la qualité des débats et des décisions du groupe, en raison d'une plus grande diversité de points de vue exprimés (parfois critiques envers le gouvernement). Dans cinq pays, la participation des OSC au GLPE a été rendue possible grâce aux financements du FSCE, qui constituent la principale voire la seule source de financement des Coalitions nationales pour l'éducation.

Ces progrès nonobstant, dans cinq des 18 pays étudiés, on a noté des difficultés à assurer la continuité et/ou la qualité de la participation des OSC après l'approbation du financement du GPE[182]. Cela correspond aux observations faites par le Secrétariat du GPE dans le document intitulé Examen de la société civile 2014. Entre autres difficultés, on peut citer : le déficit de capacités des OSC, la mesure dans laquelle les Coalitions nationales pour l'éducation sont véritablement représentatives des acteurs divers et souvent spécialisés de la société civile de l'éducation (au Rwanda et au Viet Nam, par exemple), la volonté d'autres acteurs, notamment des gouvernements nationaux, à nouer le dialogue avec les OSC et à tirer parti de leurs forces à la fois avant et après l'approbation du financement du GPE[183], et la mesure dans laquelle les OSC critiques envers les autorités ont été autorisées à participer au GLPE (en RDC, par exemple). Toutefois, comme l'illustre l'encadré 41, la composition du GLPE ne détermine pas nécessairement si ou dans quelle mesure un large éventail de parties prenantes est associé aux processus de planification sectorielle.

Encadré 41 : Composition et effets du GLPE

Au Sénégal, le GLPE formellement établi comme groupe consultatif régulier ne se compose que de bailleurs de fonds ; il ne comprend pas de représentants de la société civile ou du secteur privé. Néanmoins, les processus d'élaboration du PSE ont été hautement consultatifs et, comme le confirment différents groupes de parties prenantes, ils ont été menés dans un esprit de partenariat. Des observations similaires ont été faites au Honduras.

Les documents afférents aux requêtes de financements pour la mise en œuvre des programmes indiquent une très faible représentation du secteur privé au sein des GLPE dans les 59 pays. Cette tendance a été confirmée dans les études de cas des 18 pays, qui ont montré que le secteur privé n'est pas souvent représenté dans le GLPE,[184] ou la sélection de représentants dudit secteur se limite aux prestataires de l'enseignement privé[185]. Parmi les 18 pays, seul le Sénégal s'est efforcé, à notre connaissance, d'aller au-delà du secteur de l'éducation, en mobilisant par exemple la Chambre de commerce. Cette situation reflète les observations sur la représentation des acteurs du secteur privé au Conseil du GPE (cf. section 4.3.1).

Les responsables-pays du Secrétariat du GPE et les Agences de coordination se sont employés à promouvoir l'ouverture des mécanismes et processus de dialogue sectoriel à un plus large éventail d'acteurs. Leurs efforts ont été plus ou moins couronnés de succès selon les contextes nationaux.

[181] Ghana, Tanzanie, Madagascar, Ouganda, Viet Nam, Zimbabwe

[182] RDC, Éthiopie, Nicaragua, Rwanda, Ouganda

[183] Éthiopie, Nicaragua, Ouganda

[184] Afghanistan, Cambodge, Honduras, Madagascar, Malawi, Ouganda et Yémen

[185] Tanzanie, Burundi, Madagascar

Constat 22. Dans la plupart des pays étudiés pour la présente évaluation, le Groupe local des partenaires de l'éducation est dirigé par le représentant du gouvernement et intervient dans l'élaboration du plan sectoriel de l'éducation et/ou la préparation des documents afférents au financement du GPE. Dans certains pays, le GLPE devient moins actif après l'approbation du financement du GPE et son rôle dans la mise en œuvre et le suivi n'est pas clair pour les membres du GLPE.

Dans trois des 18 pays étudiés pour l'évaluation[186], le GLPE était principalement animé par des représentants de bailleurs de fonds. Dans les 15 autres pays, le gouvernement (généralement à travers par le biais du ministère de l'Éducation) dirigeait déjà ou avait pris la direction du GLPE durant la période à l'étude. Dans certains pays, ce changement a probablement été favorisé par le Partenariat mondial, mais les données disponibles ne suffisent pas à l'attester.

Dans la majeure partie des 18 pays examinés, le GLPE intervenait dans l'élaboration ou l'évaluation initiale du PSE du pays et/ou dans la préparation de la requête de financement auprès du GPE et du document de financement pour la mise en œuvre du programme. L'étendue et la nature de l'implication du GLPE allaient de la participation concrète à la mise au point et la rédaction du document afférent au plan ou au programme (Éthiopie, Sénégal, Tanzanie et Viet Nam, etc.) à de simples commentaires sur un projet de document préparé par l'Entité de supervision/gestion et/ou le gouvernement du pays en développement partenaire (Nicaragua, Ouganda, Zimbabwe, par exemple). Cela étant, dans six des 17 pays bénéficiant de financements du GPE[187], le GLPE devenait nettement moins actif et visible une fois le financement du GPE approuvé[188]. L'évaluation 2010 de la FTI fait une observation similaire. Dans tous ces pays, un ou plusieurs membres du GLPE consultés, mais aussi l'Entité de supervision/gestion et les représentants des Agences de coordination, ont fait observer que le rôle du GLPE dans la mise en œuvre et le suivi du PSE et/ou du financement du GPE n'était pas tout à fait clair à leurs yeux. Dans les 11 autres pays, les parties prenantes interrogées n'ont pas relevé de différences significatives dans la mobilisation du GLPE avant et après l'approbation du financement, et n'ont pas soulevé de questions sur les responsabilités du Groupe.

6.4.4 Entités de supervision/gestion

Le mandat des Entités de supervision et de gestion a été révisé en 2012 dans le but de l'aligner sur le plan stratégique du GPE. Cette révision avait également pour objectif de clarifier les rôles et responsabilités de ces Entités à mesure que d'autres organisations que la Banque mondiale assumaient désormais ces rôles et avaient besoin d'orientation. Comme indiqué à l'encadré 42, les deux entités ont des responsabilités similaires, mais pas identiques.

Sur les 55 financements actifs à la fin de l'année 2014, 41 sont supervisés par une Entité de supervision et 14 gérés par une Entité de gestion. Dans les 18 pays visités pour l'évaluation, 15 financements relèvent d'une Entité de supervision et trois d'une Entité de gestion. Par conséquent, les constats suivants portent essentiellement sur le rôle des Entités de supervision et ne mentionnent les Entités de gestion que dans les cas pertinents et lorsque les données d'évaluation s'y prêtent.

[186] RDC, Madagascar, Yémen. Selon certains membres du GLPE consultés, au Viet Nam également.

[187] Conformément au mandat de 2012

[188] Cambodge, Éthiopie, Madagascar, Nicaragua, Tanzanie, Ouganda

© Universalia
Results for Development

Constat 23. Au niveau des pays, le Partenariat mondial a réduit sa dépendance à l'égard de la Banque mondiale, plus dans les États fragiles et touchés par un conflit dans tout autre milieu.

Encadré 42 : Responsabilités des Entités de supervision et de gestion[189]

Entité de supervision : élaboration d'une proposition de programme avec le pays en développement partenaire

Entité de gestion : préparation de la requête de financement

Entité de supervision/gestion : conclusion d'un accord sur les procédures financières avec la Banque mondiale en qualité d'Administrateur fiduciaire du Fonds du GPE en vue du transfert de fonds au niveau national

Entités de supervision/gestion : responsabilités fiduciaires

Entités de supervision : supervision de la mise en œuvre du financement du GPE

Entités de gestion : mise en œuvre et suivi du programme

Entités de supervision/gestion : rapports et révisions du financement

La principale différence entre une Entité de supervision et une Entité de gestion est qu'une Entité de supervision transfère les fonds reçus à l'agence de mise en œuvre (en règle générale, le gouvernement), tandis qu'une Entité de gestion est chargée d'utiliser le financement pour la mise en œuvre du programme approuvé.

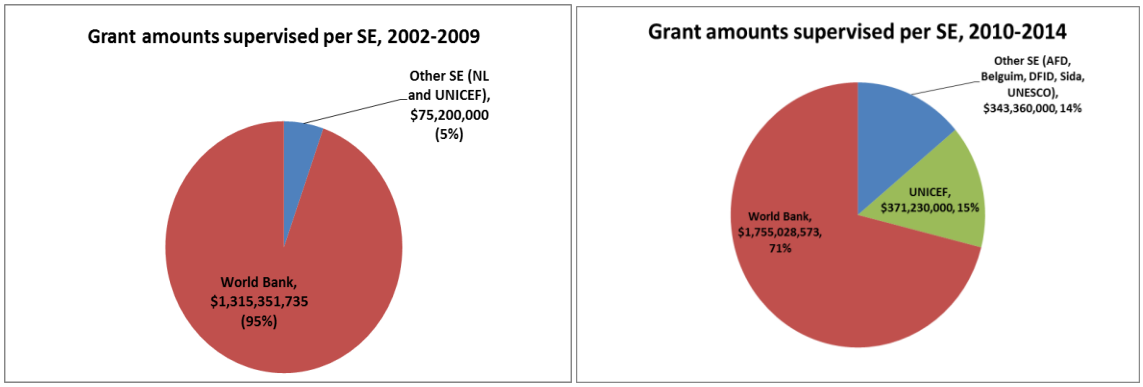
L'évaluation 2010 de la FTI a recommandé que la FTI augmente encore le nombre d'organisations pouvant agir en qualité d'Entités de supervision et d'Entités de gestion pour réduire sa dépendance à l'égard de la Banque mondiale dans ce rôle. Elle a également suggéré de sélectionner à cet effet des organisations plus à même que la Banque de soutenir des pays fragiles.

Le Partenariat a depuis élargi le nombre et le type d'organisations habilitées à jouer le rôle d'Entités de supervision (de trois en 2010 à huit début 2014 puis 11 début 2015)[190]. Comme l'illustre la figure 6.3, durant la période 2010-2014, la Banque mondiale a continué de remplir la fonction d'Entité de supervision pour la majeure partie (71 %) des financements actifs du GPE, ce qui représente néanmoins une baisse considérable par rapport à la période 2002-2009 (95 %).

[189] Conformément au mandat de 2012

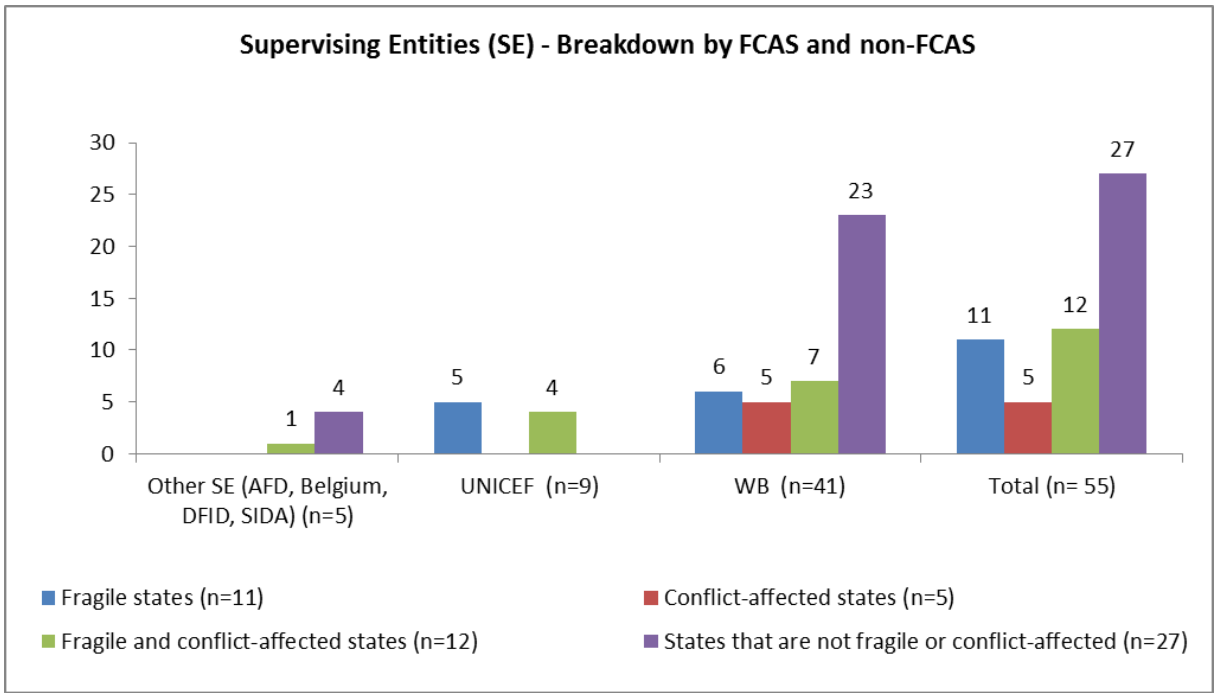
[190] Début 2015, trois OSC internationales ont été autorisées à faire office d'Entités de supervision : *Save the Children UK*, *Save the Children US* et *Concern Worldwide*. Ces organisations peuvent normalement agir en qualité d'Entité de supervision pour des financements pouvant atteindre cinq millions de dollars ; au-delà de ce montant, le GPE exige une évaluation approfondie supplémentaire de la capacité du bureau-pays à superviser les fonds durant le processus d'examen de la qualité au stade de l'élaboration de la proposition.

Figure 6.3 Montants des financements supervisés par Entité de supervision, 2002-2009 et 2010-2014



La diversification accrue des Entités de supervision est particulièrement visible dans les États fragiles et/ou touchés par un conflit (EFTC), comme l'illustre la figure 6.4 ci-dessous : l'UNICEF agit désormais en qualité d'Entité de supervision ou de gestion dans cinq pays fragiles sur 11, et dans quatre des neuf pays qui, selon le Secrétariat du GPE, sont considérés à la fois comme fragiles et touchés par un conflit. Alors que le GPE prend donc davantage appui sur les capacités et le savoir-faire de l'UNICEF dans ces milieux difficiles, la Banque mondiale continue de faire office d'Entité de supervision non seulement dans la plupart des pays, toutes catégories confondues (41 sur 55), mais aussi dans la majorité des pays classés comme fragiles, touchés par un conflit ou dans les deux catégories.

Figure 6.4 Entités de supervision actuellement dans les EFTC et les autres catégories de pays



Globalement, le rôle d'Entité de supervision auparavant assumé par un seul partenaire (la Banque mondiale) est désormais dévolu essentiellement à deux partenaires (la Banque mondiale et l'UNICEF), d'autres organisations occupant encore une place marginale dans ce domaine. Cette situation s'explique en partie par le nombre limité d'organismes remplissant tous les critères

© Universalia
Results for Development

énoncés dans le mandat de l'Entité de supervision/de gestion et disposant à la fois **des capacités institutionnelles et de l'influence politique** nécessaires dans le pays concerné pour avoir la volonté et la capacité d'assumer ce rôle.

Le manque de choix a eu des conséquences sur la sélection de l'Entité de supervision dans certains pays. Par exemple, dans trois des 18 pays étudiés, l'Entité de supervision semble s'être vu confier ce rôle presque par défaut [191]; et dans cinq pays[192], le gouvernement a sélectionné l'Entité de supervision/de gestion sans consulter le GLPE[193]. En Tanzanie, où il a fallu véritablement opérer un choix entre différents candidats, cette situation a eu des effets apparemment positifs en ce qui concerne la perception de la légitimité de l'organisme sélectionné (SIDA). Toutefois, ce seul exemple ne suffit pas pour évaluer l'importance d'une sélection basée sur la concurrence par rapport à des facteurs tels que l'expérience et la réputation d'un organisme dans le secteur de l'éducation du pays.

Constat 24. Les Entités de supervision ont apporté un soutien très apprécié au processus de préparation des propositions de financement du GPE. La nature et l'étendue des efforts déployés par les Entités de supervision pour accompagner et superviser la mise en œuvre des financements du GPE varient, tout comme les attentes des parties prenantes concernant leurs responsabilités à cet égard.

La plupart des parties prenantes consultées dans les 18 pays savaient quel organisme agissait en qualité d'Entité de supervision/gestion dans leur pays et avaient au moins une idée globale de ses responsabilités.[194] En ce qui concerne les performances de l'Entité de supervision, l'examen du document et les consultations des parties prenantes indiquent une évaluation globalement positive, à quelques variantes près selon les différentes responsabilités desdites Entités.

- Dans les 15 pays disposant d'une Entité de supervision, les représentants de l'administration et les membres du GLPE consultés ont tenu un discours largement positif sur la contribution de l'Entité de supervision à l'élaboration de la proposition de programme du GPE. Dans certains pays, l'Entité de supervision jouait un rôle d'avant-garde dans la rédaction de la proposition (ou recrutait un consultant pour ce faire)[195], tandis que dans d'autres, elle adoptait une approche moins interventionniste et aidait le GLPE à conduire le processus d'élaboration de la proposition (comme en Tanzanie).

[191] L'UNICEF en Afghanistan, et la Banque mondiale en Éthiopie et au Nicaragua

[192] Cambodge, Madagascar, Malawi, Viet Nam (Entité de supervision : Banque mondiale) et Yémen (Entité de gestion : UNICEF). Au Yémen, les membres du GLPE ne se sont pas opposés au choix de l'UNICEF en tant qu'Entité de gestion (le fait que l'UNICEF soit l'Entité de gestion était largement considéré comme un avantage compte tenu de la forte présence de cette agence dans le pays), mais ils ont fait valoir le manque de consultation du GLPE pour cette sélection.

[193] Conformément à leur mandat, les Entités de supervision sont nommées par le pays en développement partenaire et le reste du GLPE, sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration en concertation avec l'Administrateur fiduciaire. Le gouvernement du pays en développement partenaire doit engager une discussion au sein du GLPE concernant l'Entité de supervision la plus appropriée pour répondre aux besoins du pays. Les Entités de gestion sont désignées par le GLPE ou les partenaires techniques et financiers, si possible sous la direction du gouvernement du pays en développement partenaire.

[194] En Éthiopie, les parties prenantes ne font pas toutes la différence entre le rôle de la Banque mondiale en tant qu'Entité de supervision pour le financement du GPE, et le rôle similaire qu'il assume dans le Fonds commun auquel contribue le financement du GPE.

[195] Cambodge, Ghana, Nicaragua, Madagascar, Moldova, Yémen

- Dans leur mission consistant à conclure un accord de transfert avec la Banque Mondiale (en qualité d'Administrateur fiduciaire du fonds du GPE), les Entités de supervision semblent n'avoir été confrontées à aucun obstacle majeur. De même, lors des concertations au niveau des pays, aucune inquiétude n'a été exprimée au sujet des responsabilités fiduciaires de l'Entité de supervision (ou de gestion) par rapport au financement du GPE. De légers retards observés en Ouganda uniquement s'expliquent par le fait que la Banque mondiale, agissant en qualité d'Entité de supervision, appliquait l'ensemble de ses règlements concernant l'évaluation des programmes.

Les données d'évaluation sur les responsabilités des Entités de supervision en matière de suivi de la mise en œuvre du financement et de présentation de rapports y afférents sont plus diversifiées. Les différences concernent non seulement l'évaluation des performances des Entités de supervision, mais aussi les attentes des parties prenantes (y compris des Entités elles-mêmes) au sujet du rôle et des responsabilités desdites Entités à ces étapes.

- Dans plusieurs pays (Cambodge, Sénégal, Tanzanie, etc.), les acteurs nationaux impliqués dans la mise en œuvre du financement ont reconnu que les rapports de suivi réguliers compilés par l'Entité de supervision fournissaient des retours d'information constructifs et attiraient leur attention sur les questions nécessitant leur attention. De même, en Ouganda, les parties prenantes nationales se sont déclarées satisfaites du rôle envisagé pour la Banque mondiale dans le suivi de la mise en œuvre du financement, rôle qui, à leur sens, viendrait compléter les efforts entrepris parallèlement par le ministère des Finances et le ministère de l'Éducation, permettant ainsi de couvrir de manière exhaustive les questions potentielles[196].
- Dans quatre des 18 pays étudiés[197], les membres du GLPE consultés ont cependant fait observer qu'à leurs sens, la Banque mondiale agissant en qualité d'Entité de supervision ne prenait pas suffisamment d'initiatives pour informer le GLPE de l'avancement de la mise en œuvre du financement et des défis connexes.

Les données recueillies dans les 18 pays étudiés montrent que les différentes approches (interventionnistes ou non) adoptées par les Entités de supervision s'expliquent par trois facteurs principaux : i) le contexte national, particulièrement les ressources nationales dédiées au secteur de l'éducation et à la planification, à la mise en œuvre et au suivi des programmes ; ii) les caractéristiques de l'organisme agissant en qualité d'Entité de supervision, notamment ses processus internes, ses priorités thématiques et sa démarche en

Encadré 43 : Visibilité du GPE

Il ressort des consultations des parties prenantes dans 18 pays que les programmes financés par le GPE sont parfois perçus comme faisant partie des activités courantes de l'organisme agissant en qualité d'Entité de supervision/gestion au niveau du pays. C'est le cas dans certains pays où la Banque mondiale fait office d'Entité de supervision (Ouganda par exemple), mais aussi dans les pays où l'UNICEF agit comme Entité de gestion (Zimbabwe par exemple).

En Éthiopie cependant, où la Banque mondiale joue le rôle d'Entité de supervision, le programme financé par le GPE est clairement considéré comme distinct du portefeuille de la Banque. Cela revient à dire que pour comprendre la visibilité parfois limitée du Partenariat mondial au niveau d'un pays, il faut avant tout déterminer si l'Entité de supervision fait clairement ressortir la distinction entre son rôle d'Entité de supervision/gestion et ses autres activités dans ce pays.

[196] La mise en oeuvre du financement en Ouganda n'a pas encore démarré.

[197] Cambodge, Malawi, Sénégal et Ouganda.

© Universalia
Results for Development

matière d'aide au développement ; et iii) l'expérience, les connaissances techniques, les compétences sociales et les techniques de communication de l'individu ou des personnes représentant l'Entité sur le terrain. Voir l'encadré 43.

En ce qui concerne le rôle de l'Entité de supervision dans la fourniture d'une assistance technique, les données de l'évaluation indiquent un décalage entre les attentes des parties prenantes et les responsabilités officielles de l'Entité en vertu de son mandat[198]. Le mandat en question ne mentionne pas explicitement les responsabilités sur le plan technique ou du renforcement des capacités au-delà du processus d'élaboration de la proposition de financement du GPE.

Néanmoins, les consultations avec les parties prenantes nationales, le personnel du Secrétariat du GPE et les membres du Conseil montrent que dans une très grande mesure, on s'attend à ce que le rôle de l'Entité de supervision dans le suivi de la mise en œuvre du financement inclue une composante d'assistance technique et d'appui au renforcement des capacités. Dans certains pays comme l'Éthiopie et le Viet Nam, la Banque mondiale, en tant qu'Entité de supervision, a été particulièrement saluée comme un partenaire technique robuste accompagnant la mise en œuvre du financement (et de l'ensemble du PSE). En Afghanistan en revanche, l'Entité de supervision (UNICEF) fournit une assistance technique partielle, mais ne dispose pas de ressources financières et humaines suffisantes pour pallier le déficit de capacités dans la mesure souhaitée par les partenaires nationaux.

Constat 25. Le modèle de l'Entité de supervision/gestion en vigueur n'est pas pleinement aligné sur les principes de partenariat du GPE que sont la responsabilité mutuelle et l'appropriation par les pays.

L'évaluation 2010 de la FTI a soulevé des questions concernant la dépendance de la FTI à l'égard de la Banque mondiale en qualité d'Entité de supervision, mais n'a pas formulé d'observations sur l'objet et le bien-fondé de l'Entité de supervision/gestion, de façon générale. Comme le confirme un examen des comptes rendus de réunion du Conseil du GPE, des consultations au niveau des pays et des entretiens avec des responsables du Secrétariat, il se pose cependant un certain nombre de questions au sujet de l'alignement du modèle actuel d'Entité de supervision sur les principes de partenariat du GPE, en particulier la responsabilité mutuelle et l'appropriation par le pays.

- Les Entités de supervision et de gestion ne sont responsables ni devant le gouvernement du pays en développement partenaire ni devant le GLPE, mais rendent uniquement compte à la Banque mondiale agissant en sa qualité d'Administrateur fiduciaire du Fonds du GPE et, de manière limitée jusqu'à présent, au Secrétariat du GPE. [199]
- Pour l'heure, aucun système d'évaluation des performances de l'Entité de supervision n'a été mis en place et aucune mesure n'a été prise au niveau de la mise en œuvre pour identifier les Entités de supervision peu efficaces et remédier à cette situation[200]. Si le gouvernement du pays en développement partenaire ou le GLPE pourrait décider de ne pas retenir la même organisation pour jouer le rôle d'Entité de supervision d'un financement

[198] Les comparateurs ont des modalités d'assistance technique distinctes. Par exemple, le Fonds mondial ne propose pas d'appui technique direct, mais il travaille en étroite collaboration avec des partenaires tels que PEPAR, *Roll Back Malaria* et l'OMS pour fournir ce type d'appui.

[199] Le guide de présentation de rapports des Entités de supervision/gestion au Secrétariat du GPE a été révisé récemment, et on espère que les Entités pourront désormais présenter directement des rapports plus homogènes et de façon plus régulière.

[200] Les membres du GLPE au Burundi et au Malawi ont expressément indiqué qu'ils souhaitaient la mise en place d'un cadre d'évaluation des performances des Entités de supervision.

ultérieur du GPE, une telle option n'est pas envisageable dans tous les pays, en raison du manque de solutions de rechange.

- Les coûts administratifs liés aux fonctions de l'Entité de supervision/gestion varient selon les organisations.[201] Par exemple, les commissions de gestion des Entités oscillent entre 0 et 8 % du montant du financement alloué au pays. À ce jour, un plafond a été défini uniquement pour les ONG internationales approuvées récemment.
- La terminologie utilisée actuellement, à savoir « Entité de supervision/gestion », ne traduit pas la notion de partenariat. Dans son Examen 2014 du portefeuille de financements du GPE, le Secrétariat a recommandé l'emploi de termes plus collaboratifs comme « Agence partenaire », qui rendent mieux compte du rôle prépondérant envisagé pour le gouvernement.

En outre, les critères définis pour déterminer qu'une organisation peut être admise à jouer le rôle d'Entité de supervision/gestion sont fondés sur l'examen des ressources globales (mondiales) de ladite organisation, en particulier ses moyens financiers. Toutefois, cela ne garantit pas automatiquement que l'agence concernée dispose de capacités suffisantes au niveau des pays, étant donné que les hauts responsables des Entités de supervision sont souvent basés à Washington plutôt que dans les pays. Des préoccupations similaires ont été relevées au Yémen, en RDC et au Sénégal par exemple.

Dans un tel contexte, les parties prenantes nationales au Sénégal, de même que l'équipe de direction du Secrétariat, se demandent si toutes les responsabilités des Entités de supervision doivent être assumées par un organisme international (ou une ONG internationale), ou tout ou partie de ces responsabilités pourraient être reprises par des acteurs nationaux, du moins dans les cas où ils disposent de capacités appropriées. Voir l'encadré 44.

Encadré 44 : Comparaison avec d'autres organisations

Les mécanismes de coordination du Fonds mondial au niveau des pays (CCM) présentent un certain nombre de similitudes avec les GLPE, à savoir qu'il s'agit de partenariats nationaux, multipartites, qui préparent et soumettent des propositions de financement au Fonds mondial. Le président du CCM est élu au sein du groupe ; une personne interrogée a fait observer que, bien que ce siège soit traditionnellement attribué au ministère de la Santé, il devient progressivement accessible à d'autres parties prenantes. Les ressources des CCM visent à améliorer la surveillance, accroître la participation et renforcer l'action des membres du groupe, et promouvoir le renforcement des capacités.

Les CCM supervisent la mise en œuvre de la subvention et, à cette fin, désignent souvent des organisations publiques ou privées pour procéder à la mise en œuvre en qualité de récipiendaires du Fonds. Ces Récipiendaires principaux sont tenus de rendre régulièrement compte de l'utilisation de la subvention et des résultats obtenus à des cabinets-conseils indépendants retenus dans chaque pays et désignés Agents locaux du Fonds. Ces agents agissent comme les « yeux et les oreilles » du Fonds mondial sur le terrain.

[201] Les coûts administratifs comprennent les allocations de supervision et les commissions de gestion des Entités qui, dans les requêtes de financement, sont toutes deux séparées de l'allocation au pays.

© Universalia
Results for Development

6.4.5 Agences de coordination

Constat 26. Dans la plupart des 18 pays étudiés, les Agences de la coordination apportent une aide précieuse aux pays en développement partenaires, notamment durant les premières phases de leur collaboration avec le Partenariat mondial. Cependant, le fait de désigner uniquement des organismes bailleurs de fonds pour remplir la fonction de coordination peut nuire à l'objectif de renforcement des GLPE.

En ce qui concerne les Entités de supervision/gestion, le mandat des Agences de coordination a été révisé en 2012 dans le but de l'aligner sur le nouveau plan stratégique 2012-2015 du GPE. Voir l'encadré 45.

Encadré 45 : Responsabilités des Agences de coordination en vertu de leur mandat

- **Faciliter la communication** entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers (PTF), ainsi qu'entre le GLPE et le Secrétariat
- **Encourager un groupe local de partenaires de l'éducation fort**
- **Coordonner le dialogue initial** pour permettre au pays d'adhérer au GPE
- **Coordonner l'évaluation et l'approbation** du plan d'éducation
- **Coordonner les requêtes** de financement au Fonds du GPE
- **Faciliter le suivi et l'évaluation** – du rôle du GLPE consistant à assurer le suivi de la mise en œuvre du plan d'éducation ; s'assurer que le GLPE est informé de l'état d'avancement de la mise en œuvre du financement
- **Faciliter l'établissement de rapports** au Secrétariat du GPE sur les progrès dans le secteur de l'éducation
- **Renouvellement des requêtes d'aide au GPE**
- **Informer le Secrétariat** des changements de contact au niveau du gouvernement
- **Changement d'agence de coordination**, notamment informer le Secrétariat du changement et assurer une transition en douceur

En vertu de ce mandat, l'Agence de coordination est nommée par le GLPE. Cependant, dans quatre des 18 pays étudiés, le rôle de l'Agence de coordination est assumé selon un système de roulement annuel par l'organisme qui préside le groupe des partenaires techniques et financiers (PTF)[202]. Au Viet Nam, l'Agence de coordination a été sélectionnée par le gouvernement sans consultation du GLPE.

Les points ci-après constituent une synthèse des données d'évaluation sur la visibilité et les contributions des agences de coordination dans les 18 pays étudiés, par rapport à leurs responsabilités.

- Faciliter la communication – Dans 14 des 18 pays étudiés, l'Agence de coordination joue un rôle visible et apprécié dans la promotion de la communication entre les acteurs nationaux d'une part, et entre les acteurs nationaux et le Secrétariat du GPE d'autre part. Dans six pays[203], ce rôle devient moins important après l'approbation du financement du GPE, car une grande partie de la communication s'effectue directement entre le Secrétariat du GPE et les gouvernements des pays en développement partenaires.

[202] Burundi, Ghana, Malawi, Ouganda. Auparavant, c'était également le cas en Tanzanie. Les parties prenantes en Tanzanie et en Afghanistan ont fait observer que le fait d'avoir à la fois un bailleur de fonds chef de file et une Agence de coordination a donné lieu à des duplications de compétences et de la confusion.

[203] RDC, Malawi, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Zimbabwe.

- Encourager un GLPE fort – Huit des 18 pays[204] ont salué les efforts déployés par l'Agence de coordination pour réunir différents acteurs au sein du GLPE (ou dans le cadre des processus de consultation relatifs au PSE) et promouvoir et favoriser une participation significative de la société civile et, le cas échéant, des autres parties prenantes du secteur de l'éducation. Dans trois pays, l'Agence de coordination n'a pas joué un rôle important à cet égard, principalement en raison de défis contextuels.[205]
- Trois pays ont clairement reconnu que l'Agence de coordination avait largement contribué à faciliter et coordonner le dialogue initial entre le Secrétariat du GPE et les gouvernements des pays en développement partenaires[206].
- Dans quatre pays, les parties prenantes avaient conscience que l'Agence de coordination avait contribué à faciliter le suivi des progrès du secteur de l'éducation et la présentation de rapports y relatifs au Secrétariat du GPE, notamment en jouant un rôle actif dans l'organisation et la réalisation de revues sectorielles conjointes et dans la transmission des rapports consécutifs à ces revues au Secrétariat du GPE.[207]
- Au Viet Nam, les acteurs nationaux se sont félicités de l'aide apportée par l'Agence de coordination pour le renouvellement de la requête d'aide au GPE. Dans d'autres pays également concernés, cet aspect semble être considéré avant tout comme relevant de la responsabilité de l'Entité de supervision/gestion.
- Enfin, dans tous les pays, hormis au Nicaragua et au Yémen, on a considéré que l'Agence de coordination informait effectivement le Secrétariat du GPE des changements survenus au niveau des pays.

Les principaux facteurs qui influent sur la manière et l'efficacité avec laquelle les Agences de coordination remplissent leur rôle sont les mêmes que ceux mentionnés plus haut pour les Entités de supervision[208]. Un autre facteur entre cependant en ligne de compte, à savoir que l'Agence de coordination ne reçoit pas de commissions de la part du Partenariat mondial. Trois pays ont considéré cela comme une contrainte pour l'Agence, et une entrave à sa capacité à se mobiliser en dehors de ses missions habituelles en tant que partenaire de développement.[209]

Les consultations de membres du GLPE (y compris de représentants de l'Agence de coordination) et d'acteurs gouvernementaux ont révélé que dans neuf des 18 pays étudiés, le rôle et la valeur ajoutée de l'Agence de coordination étaient moins bien compris que les missions de l'Entité de supervision/gestion[210] . Cela s'explique en partie par le fait que certains domaines de responsabilité se chevauchent dans les deux cas, comme tenir le GLPE informé de l'état d'avancement de la mise

[204] Cambodge, Ghana, Madagascar, Moldova, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Yémen

[205] RDC, Nicaragua, Zimbabwe

[206] RDC, Tanzanie, Viet Nam

[207] Cambodge, Éthiopie, Nicaragua, Viet Nam

[208] Ces facteurs sont les suivants : i) le contexte national (par exemple, dans quelle mesure il était nécessaire d'établir un contact entre le pays en développement partenaire et le GPE, et dans quelle mesure le GLPE ou les mécanismes de dialogue équivalents étaient ouverts et communiquaient bien) ; ii) les caractéristiques de l'organisme jouant le rôle d'Agence de coordination ; iii) le profil (compétences/expérience/personnalité) de l'individu représentant l'Agence sur le terrain.

[209] Cambodge, Ghana, Viet Nam

[210] Afghanistan, Burundi, RDC, Ghana, Malawi, Moldova, Tanzanie, Ouganda (pas toutes les parties prenantes) et Zimbabwe (au départ seulement)

© Universalia
Results for Development

en œuvre du financement du GPE. L'incertitude sur la valeur ajoutée de l'Agence de coordination était plus prononcée, notamment, dans les pays où les responsabilités de l'Agence coïncident avec celles du président des partenaires techniques et financiers (à savoir les bailleurs), mais où ces deux fonctions ne sont pas occupées par le même organisme (Afghanistan, RDC, Tanzanie). Les principes directeurs du GPE relatifs aux Agences de coordination laissent fortement supposer, mais ne recommandent pas expressément qu'il faille fusionner ces deux rôles[211].

Tout en prenant acte des avis globalement positifs concernant l'action des Agences de coordination qui ressortent des études de cas par pays, l'équipe chargée de l'évaluation pose la question de savoir si toutes les responsabilités actuellement dévolues auxdites Agences doivent nécessairement être assumées par un bailleur de fonds plutôt que par un acteur national ou par le GLPE dans son ensemble. Le fait de confier uniquement la fonction de coordination à des organismes bailleurs de fonds ne peut en fait que nuire à l'intention de soutenir des groupes locaux des partenaires de l'éducation robustes et l'appropriation par les pays, car ce faisant, on retire au groupe la responsabilité de veiller à son fonctionnement efficace (ou une partie de cette responsabilité) qu'on transfère à un acteur international généralement avantagé. Le modèle actuel de l'Agence de coordination ne permet pas des modifications en fonction du contexte.

6.4.6 Rôle du Secrétariat du GPE au niveau des pays

Constat 27. Depuis 2010, le Secrétariat du GPE fait des efforts remarquables pour améliorer l'assistance technique qu'il apporte aux processus au niveau des pays. Les changements opérés commencent à avoir des effets positifs visibles, notamment dans le processus de requête de financement. Bien que l'objectif du Secrétariat soit d'accroître son aide aux phases de suivi et de mise en œuvre du PSE, la nature et la valeur ajoutée de cette aide n'ont pas encore été clairement définies.

L'évaluation 2010 de la FTI a relevé que, parce qu'il est en sous-effectif, le Secrétariat du GPE n'a pas toujours été en mesure d'entretenir une communication régulière avec les parties prenantes au niveau des pays ou de fournir l'appui technique nécessaire, particulièrement durant l'évaluation du PSE et la conception du programme du GPE.[212]

Depuis 2010, le Secrétariat mène des actions dans le but de renforcer ses capacités et l'aide qu'elle apporte aux processus au niveau des pays. Ces actions sont les suivantes, entre autres : élaboration ou révision de guides[213], établissement d'un processus d'examen de la qualité en trois étapes pour

[211] Le Guide du processus GPE au niveau des pays (2012), section 3.1.1, indique : « En règle générale, les mécanismes de collaboration dans le secteur de l'éducation donnent lieu à la sélection d'un partenaire principal ou coordinateur, souvent par roulement ». Il n'est pas clair, cependant, si cette information est fournie pour justifier le rôle des Agences de coordination ou si elle doit être considérée comme une invitation à fusionner les fonctions des Agences de coordination avec celles de tout autre chef de file ou coordinateur existant. Dans le Mandat des Agences de coordination (2012), il est stipulé que : « De manière générale, un partenaire de développement chef de file ou chargé de la coordination facilite la collaboration et la communication entre les partenaires et avec les autorités nationales. À défaut, les pays sont invités à nommer un partenaire de coordination au moment de leur adhésion au Partenariat ».

[212] Cambridge Education et al. 2010, p.76.

[213] Par exemple le Guide du processus GPE au niveau des pays (2012) ; le Guide pour la préparation et l'évaluation d'un Plan sectoriel de l'éducation (2012) en collaboration avec l'IIEP ; ainsi que des guides distincts pour le financement pour la préparation d'un Plan sectoriel de l'éducation, le financement pour la mise en oeuvre d'un programme et le financement pour la préparation d'un programme (tous datés de 2013 et révisés en 2015).

les requêtes de financement et augmentation des effectifs au contact des pays, qui passent de 19 en 2012 à 22 en 2014. Le Secrétariat a également été chargé de la mise en application et la vulgarisation des changements apportés au modèle de financement du GPE durant la période étudiée.

Les changements opérés depuis 2010 ont eu des effets notables, en particulier :

- Réduction des délais moyens de traitement des financements : le délai entre la requête de financement et le démarrage du programme est passé de neuf mois et 19 jours sur la période 2003-2009 à cinq mois et 17 jours depuis 2010. De même, le délai moyen entre l'approbation de la requête de financement et le premier décaissement est passé d'environ 16 mois entre 2006 et 2009 à 11,6 mois depuis 2010.[214]
- Augmentation constante du taux de décaissement cumulé annuel depuis 2010 : en dépit d'une augmentation des allocations, en moyenne, le taux de décaissement est supérieur à 50 % depuis 2010, comparativement à la période précédente, où il était inférieur à 50 %, ce qui porte à croire qu'il y a eu des améliorations dans la capacité du GPE à décaisser les fonds engagés. [215]
- Augmentation du temps moyen consacré aux différentes propositions de financement (traduisant un souci accru de veiller à la qualité des propositions à travers le processus d'examen de la qualité).
- Augmentation du nombre de missions effectuées chaque année dans les pays par les membres de l'Équipe de soutien aux pays (de 9 en 2011 à 80 environ en 2014).
- Augmentation du nombre moyen de missions effectuées dans les pays par membre du personnel (de 3 en 2012 à 3,6 environ en 2014).
- Augmentation de plus de 50 % du temps moyen consacré par le personnel à chaque pays en développement partenaire sur une base annuelle sur la période 2011-2013.[216]

Les conséquences de ces changements sont encore difficiles à évaluer, plusieurs (au sein de l'Équipe de soutien aux pays par exemple) étant relativement récents. De plus, il est difficile de comparer l'appui fourni par le Secrétariat avant et après les changements observés. Tel est le cas non seulement pour les pays qui ont adhéré au Partenariat après 2010, mais aussi pour ceux qui en étaient déjà membre auparavant, étant donné que très peu d'entre eux ont suivi des processus de requête de financement et/ou de mise en œuvre et de suivi à la fois avant et après 2010.

[214] Voir également le volume IV, annexe 5 (Examen des documents et financements du GPE) pour une analyse des délais de traitement par région géographique.

[215] Voir le volume IV, annexe 5 (Examen des documents et financements du GPE) pour de plus amples informations. À titre de comparaison, le Rapport sur les décaissements des Fonds d'investissement climatiques (CIF) pour la période de juillet à décembre 2013 indique des taux de décaissement cumulés pour différents projets CIF compris entre 20 et 48 %. Dans le même temps, l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) a pu décaisser environ 90 % de l'ensemble des fonds approuvés depuis sa création en 2000. Ces variations montre qu'il est difficile de comparer simplement les taux de décaissement sans tenir compte de l'utilisation qui est faite des fonds alloués, des utilisateurs desdits fonds et des défis spécifiques qui influent sur les taux décaissement.

[216] Revue du portfolio 2014 du Secrétariat du Partenariat mondial pour l'éducation

© Universalia
Results for Development

Les observations suivantes portent donc essentiellement sur : i) les domaines à améliorer selon l'évaluation 2010 de la FTI ; ii) la pertinence et les effets des guides ou des processus mis en place depuis 2010 ; iii) les commentaires des parties prenantes au niveau des pays sur la pertinence et les effets de l'appui fourni par le Secrétariat au cours de la période considérée.

- Dans plusieurs pays, les visites des membres du personnel du Secrétariat du GPE ont largement contribué à gommer les malentendus autour du Partenariat mondial et de ses critères de financement. Cela a incité des pays comme le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda à déposer une requête de financement auprès du GPE[217].
- Globalement, les commentaires sur les guides et les outils concernant les processus au niveau des pays qui ont été élaborés ou révisés par le Secrétariat depuis 2010 ont été nettement positifs dans quatre pays (Éthiopie, RDC, Rwanda et Tanzanie), tandis que dans d'autres, les parties prenantes consultées n'ont fait aucun commentaire, ce qui porte à croire qu'au moins, les guides n'étaient pas jugés déficients.
- Les parties prenantes consultées dans huit pays[218] se sont globalement félicitées du soutien technique reçu des responsables-pays du GPE, notamment durant le processus de préparation et de soumission des requêtes de financement auprès du GPE. Les commentaires formulés dans le cadre du processus d'examen de la qualité ont été maintes fois décrits comme pertinents et constructifs, donnant lieu à des révisions parfois « douloureuses », mais utiles pour la mise au point des propositions. Au Malawi, les parties prenantes consultées ont déclaré avoir reçu la visite du responsable-pays du Secrétariat à deux reprises, dans le but de les aider à préparer leur deuxième requête de financement auprès du GPE, alors qu'elles n'avaient reçu aucune visite pour la première requête.
- Dans trois pays[219], les responsables-pays du Secrétariat ont joué le rôle non négligeable d'animateurs ou de conseillers. Par exemple, les membres du GLPE dans ces pays se sont tournés vers eux pour critiquer les performances de l'Entité de supervision, un sujet qu'ils avaient été réticents à aborder directement avec ladite Entité. De même, l'Entité de supervision et le GLPE en Ouganda se sont adressés au responsable-pays pour convaincre le gouvernement de respecter les allocations de dépenses convenues dans le document relatif au financement du GPE. En intervenant, le responsable-pays a soulagé l'Entité de supervision et l'Agence de coordination qui, en raison de leur présence dans le pays et d'autres activités sur le terrain, avaient conscience de la nécessité de garder de bonnes relations avec le gouvernement. En revanche, les parties prenantes consultées au Nicaragua et au Honduras ont fait observer que leurs responsables-pays n'avaient pas réussi à faire en sorte que le gouvernement respecte les principes de planification sectorielle participative et inclusive.
- L'action du personnel du Secrétariat en tant qu'acteur externe présente donc des avantages, mais le fait qu'il ne soit pas en permanence sur le terrain a également été considéré comme une entrave à leur capacité à répondre de façon significative, pertinente, contextuelle et opportune aux besoins qui naissent durant la mise en œuvre et le suivi du

[217] Bien que le Honduras n'ait pas encore déposé de requête de financement auprès du GPE, les parties prenantes y ont indiqué que le personnel du Secrétariat avait aidé à dissiper les malentendus existants autour de l'éligibilité aux financements et des critères de financement.

[218] Cambodge, Éthiopie, Ghana, Madagascar, Moldova, Sénégal, Tanzanie, Ouganda

[219] Afghanistan, Éthiopie et Ouganda. En Éthiopie, ce rôle est désormais assumé plus souvent par l'Agence de coordination.

PSE (ou du financement). Dans certains pays, la forte rotation des responsables-pays[220] et leur maitrise parfois insuffisante de la langue locale ont limité leur capacité à accompagner efficacement les processus nationaux. Dans un seul pays (la Tanzanie), les parties prenantes nationales ont clairement identifié le Secrétariat du GPE comme le « visage » du Partenariat mondial, tandis que dans plusieurs autres (Cambodge, RDC, Nicaragua, Rwanda, Sénégal), le GPE reste fortement associé à la Banque mondiale.

Au cours de la période 2012-2013, l'Équipe de soutien aux pays a principalement mis l'accent sur l'appui et la gestion du grand nombre de requêtes de financement reçues après la publication des allocations indicatives par pays en 2012. En 2014, elle a voulu s'investir davantage dans l'accompagnement des efforts de mise en œuvre et de suivi du PSE. Ce changement de priorités apparaît dans les objectifs déclarés des missions effectuées dans les pays par le personnel du Secrétariat qui, en 2014, indiquent qu'une plus grande attention est portée à la mise en œuvre du PSE et au suivi du secteur qu'aux questions liées au financement du GPE.

Le Secrétariat s'emploie encore à définir les responsabilités particulières de l'Équipe de soutien aux pays dans l'optique du renforcement de la participation de l'Équipe à la mise en œuvre et au suivi du PSE, et de son appui à ces activités, comme l'ont indiqué les responsables du Secrétariat interrogés[221]. Bien que le mandat des spécialistes principaux de l'éducation au niveau des pays ait été révisé en 2015, celui-ci ne précise pas si et dans quelle mesure le personnel du Secrétariat fournira un appui supplémentaire ou sous une autre forme. Les activités réalisées et les outils mis au titre de l'Initiative de suivi du secteur pourraient jouer un rôle à cet égard. Il reste à clarifier, cependant, si l'Équipe de soutien aux pays considère que chaque responsable-pays jouera ou devra jouer un rôle dans la fourniture d'une assistance technique sur le terrain, ou la façon dont leurs missions s'articuleront avec les fonctions des Entités de supervision et de gestion et des Agences de coordination et complèteront lesdites fonctions. Au-delà de l'approbation et de la supervision du financement, la nature de l'action future de l'Équipe au niveau des pays sera cependant importante pour déterminer et justifier les effectifs requis.

[220] Le Nicaragua et le Honduras ont eu quatre Responsables-pays différents depuis 2010, et le Viet Nam en a eu cinq depuis 2011.

[221] Sept des 18 membres du Conseil du GPE consultés n'étaient pas certains de la façon dont les rôles et les contributions de l'Équipe de soutien aux pays, des Entités de supervision/gestion et des Agences de coordination étaient liés les uns aux autres, particulièrement en ce qui concerne la fourniture d'une assistance technique et le renforcement des capacités.

© Universalia
Results for Development

7 Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

Globalement, nous avons constaté que le Conseil et le Secrétariat du GPE s'étaient sérieusement employés à donner suite aux recommandations issues de l'évaluation de 2010 et à améliorer les aspects mis en évidence depuis lors. Les changements ainsi apportés ont renforcé le Partenariat aux plans opérationnel et stratégique.

Le Partenariat n'a toutefois pas encore défini clairement ce qui constituerait un « succès » au regard de son vaste mandat, et cela n'est pas sans conséquence sur ses orientations futures. En l'état actuel des choses, le décalage entre la portée de l'ambitieuse mission du Partenariat mondial et l'étroitesse de sa base financière est considérable. Le Conseil et le Secrétariat du GPE s'attaqueront probablement à cette question difficile lors de l'élaboration du Plan stratégique pour 2016-2020.

Le GPE au niveau international

Conclusion n 1: Le Partenariat est resté pertinent face à l'évolution du contexte mondial et national en redéfinissant ses priorités stratégiques, établissant des allocations indicatives par pays et révisant ses critères de financement.

Sur la base des constats 1, 2, 3, 15, 16, 19 et 23

L'accent mis par le Partenariat sur l'éducation de base pendant la période couverte par la présente évaluation a été pertinent et devrait le rester dans le cadre des nouveaux Objectifs de développement durable au niveau mondial. Dans son premier Plan stratégique pour 2012-2015, le Partenariat a précisé ses priorités stratégiques et souligné qu'il fallait non seulement améliorer l'accès à l'éducation, mais aussi la qualité de l'enseignement. Il a aussi orienté plus stratégiquement ses ressources sur les zones géographiques qui en avaient le plus besoin et qui étaient les moins bien financées par d'autres sources, telles que les États fragiles et touchés par un conflit (EFTC). Il a créé un Fonds GPE unique, ajusté ses critères de financement pour mieux se mettre au service de tous les pays, et a fait connaître à ses pays membres actuels et potentiels le montant de l'allocation maximale auquel ils pourraient prétendre. Le Partenariat mondial pour l'éducation a également réalisé des progrès vers la consolidation des financements du GPE de tous les bailleurs de fonds, sauf un, en un seul fonds, tout en éliminant progressivement le Fonds catalytique. Tous ces facteurs ont contribué à l'adhésion de 19 nouveaux pays au Partenariat depuis 2010, dont 16 sont classés comme EFTC. En outre, les décaissements du GPE en faveur des EFTC ont plus que doublé, la part la plus importante de ces financements allant aux pays classés comme fragiles. Si l'augmentation du nombre de membres est un résultat positif, l'arrivée de pays très peuplés comme le Pakistan s'est traduite depuis 2010 par une baisse des allocations moyennes du GPE par enfant d'âge primaire et par enfant non scolarisé.

Conclusion n 2: Le Partenariat mondial n'a pas suffisamment bien défini comment sa mission — dynamiser et coordonner l'action menée au niveau mondial pour fournir une éducation de qualité — se traduirait dans les faits. Cela a nui à son aptitude à mettre en évidence les progrès accomplis au regard d'un résultat donné.

Sur la base des constats 4, 9, 10, 11, 12 et 13

Si les membres du Conseil et du Secrétariat du GPE s'accordent largement à dire que le Partenariat est « plus qu'un mécanisme de financement », ce que l'on entend par « plus que » n'est pas clair. Ce manque de clarté se traduit par les vides suivants :

- L'absence de théorie du changement, fournissant un cadre global
- L'absence de Cadre de résultats, approuvé d'un commun accord
- L'absence de conception commune du rôle et de l'avantage comparatif envisagés pour le GPE comme avocat de l'éducation au niveau mondial et comme créateur et propagateur de nouvelles connaissances
- L'absence de concordance de vues sur la taille et le rôle du Secrétariat
- L'absence de définition claire ou de schéma directeur de la manière dont le GPE tirera parti des atouts de ses partenaires non seulement au niveau national, mais aussi au niveau mondial.

De ce fait, les acteurs consultés divergent sur les éléments à prendre en compte pour juger de la réussite du Partenariat. Certains mettent l'accent sur l'aptitude du GPE à mobiliser des financements en faveur de l'éducation de base, d'autres privilégient les éléments permettant d'établir sa contribution aux résultats en matière d'éducation au niveau national. Autre conséquence : le Partenariat est peu à même de suivre et mettre en évidence les progrès enregistrés au regard de réalisations de niveau supérieur. Le Conseil et le Secrétariat du GPE ont conscience de ces faiblesses et pensent qu'elles seront prises en compte dans le nouveau Plan stratégique pour 2016-2020.

Certains bailleurs de fonds font beaucoup pression pour que les impacts du Partenariat soient soumis à une évaluation rigoureuse, mais l'aptitude actuellement limitée du GPE à clairement définir, suivre et mettre en évidence les progrès accomplis au regard d'un résultat donné, et l'absence de scénario « hors GPE » pèseront sur la faisabilité de cette évaluation.

Conclusion n 3: Les modifications apportées à la gouvernance du GPE ont eu des effets positifs sur la légitimité et l'efficience du Conseil.

Sur la base des constats 6 et 7

Depuis 2010, la représentativité des parties prenantes au Conseil du GPE s'est améliorée, plus particulièrement en ce qui concerne les pays en développement partenaires. Il reste toutefois possible de mieux assurer la participation des organisations de la société civile du Sud et de préciser la logique de participation et les critères de sélection des représentants du secteur privé.

Les quatre comités récemment créés ont renforcé l'efficience du Conseil. Ils pourraient toutefois être utilisés plus efficacement s'ils avaient le pouvoir de prendre certaines décisions opérationnelles, ce qui permettrait au Conseil de se concentrer davantage sur les questions stratégiques.

Conclusion n 4: Le Conseil du GPE n'a pas suffisamment bien défini les principes de fonctionnement d'un partenariat mondial ni pleinement mis en pratique le principe de responsabilité mutuelle.

Sur la base des constats 4, 5, 9, 11 et 12

Le Pacte du GPE (2013) a défini dans les grandes lignes les rôles et responsabilités des divers partenaires, sans toutefois indiquer clairement comment le Partenariat tirerait parti de leurs atouts respectifs. Une matrice de responsabilité mutuelle a été élaborée en 2011, mais elle n'a jamais été officiellement adoptée ni mise en œuvre.

Le cadre de partenariat actuel du GPE n'a pas été systématiquement appliqué pour veiller à ce que les partenaires honorent leurs obligations non financières (telles que l'harmonisation des procédures) et, jusqu'à récemment, le non-respect de ces engagements restait sans conséquence.

© Universalia
Results for Development

Dans le nouveau modèle de financement du GPE, le non-respect des engagements financiers a des conséquences, mais seulement pour les pays en développement partenaires.

Conclusion n 5: Il n'existe pas encore de preuves solides de la contribution du Partenariat mondial pour l'Éducation à la réduction du déficit de financement de l'éducation de base.

Sur la base des constats 13 et 14

La baisse générale de l'aide à l'éducation de base depuis 2009 a limité l'aptitude du Partenariat à mobiliser de nouvelles ressources externes. Pour remédier à cette situation, le Partenariat a pris l'initiative de deux conférences d'annonce de contributions qu'il a tenues en 2011 et 2014, mais les contributions annoncées et effectivement versées n'ont pas atteint les objectifs fixés. En outre, même si ces objectifs étaient réalisés, les besoins de financement non couverts resteraient appréciables : le déficit de financement annuel moyen (différence entre les ressources intérieures disponibles et le montant nécessaire pour atteindre les objectifs d'après 2015) pour tous les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure est estimé à 22 milliards de dollars pour la période 2015-2030.

Tout porte à croire que, pour une large part, les financements actuels du GPE ne s'ajoutent pas aux ressources qui auraient été disponibles. Certains donateurs ont réaffecté au Partenariat une partie ou la totalité de leurs financements bilatéraux à l'appui de l'éducation de base, et les allocations de l'IDA aux pays membres du GPE ont été ramenées de 500 millions de dollars en 2007 à 250 millions de dollars en 2012.

L'augmentation des ressources intérieures affectées à l'éducation par les pays en développement partenaires (PDP) a été marginale et ne peut être directement attribuée à l'influence du Partenariat. Nombre des promesses de contributions faites par les PDP lors de la Conférence de reconstitution des ressources de 2011 n'ont pas été honorées. À la Conférence de 2014, les PDP ont annoncé le versement de 26 milliards de dollars de contributions, dont certaines, si elles sont versées, constitueront des ressources nouvelles, bien que modestes, à l'appui de l'éducation.

Conclusion n 6: Il existe un énorme décalage entre le mandat ambitieux et très complet du Partenariat mondial, d'une part, et ses faibles ressources financières et son aptitude limitée à tirer systématiquement parti des atouts de ses partenaires, de l'autre.

Sur la base des constats 3, 4, 11, 12, 13 et 14

Les membres du GPE et les partenaires externes considèrent que le rayonnement géographique et la gouvernance multiforme du Partenariat sont des atouts qui renforcent sa crédibilité, sa légitimité et sa capacité potentielle à mobiliser des partenaires et à tirer le meilleur parti de leur influence sur les progrès dans l'éducation de base au niveau mondial. Certains acteurs attendent du Partenariat qu'il joue un rôle mondial moteur plus fort dans le (sous-)secteur, mais il ne semble pas encore occuper cette place.

Cette situation tient en partie à l'étroitesse des ressources du Partenariat. Bien que les financements alloués par le GPE n'aient toujours pas permis de s'attaquer à certaines dimensions encore mal prises en compte dans l'éducation de base, comme l'éducation des jeunes et des adultes, le Partenariat doit déjà faire face à la forte pression de certains de ses membres et de ses acteurs mondiaux qui souhaitent que l'aide accordée soit étendue à des domaines tels que l'enseignement secondaire et/ou supérieur et l'enseignement dans des contextes de crise humanitaire. Or, le financement nécessaire à cet élargissement de sa vocation serait non négligeable.

En outre, le Partenariat n'a pas systématiquement tiré parti des atouts de ses partenaires pour exercer une influence et contribuer à obtenir des résultats à l'échelle planétaire, tels que la création et la diffusion des biens publics mondiaux et le renforcement de la visibilité de l'éducation dans le monde.

Le GPE au niveau national

Dans la plupart des pays examinés aux fins de cette évaluation, il est encore trop tôt pour évaluer les effets des changements organisationnels survenus depuis 2010. En effet, certains pays n'ont rejoint le Partenariat qu'au cours des cinq dernières années. Quant à ceux qui sont en membres depuis plus longtemps, ils ne sont pas encore passés par les phases de requête et de mise en œuvre des financements avant, puis après les réformes, ce qui empêche toute comparaison digne de ce nom. C'est dans ce contexte que doivent être interprétées les conclusions ci-après.

Conclusion n 7: Les réformes entreprises depuis 2010 ont eu certains effets positifs sur la contribution du GPE au renforcement des capacités nationales de planification du secteur de l'éducation. Il reste à vérifier si cela se traduira par des résultats en matière d'éducation, et sous quelle forme.

Sur la base des constats 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 et 27

Considéré avant tout par les pays comme un mécanisme de financement, le Partenariat est également fort apprécié pour sa capacité à promouvoir des mécanismes de planification sectorielle participatifs, inclusifs et fondés sur des faits. Il a contribué à l'élaboration ou à la révision de Plans sectoriels de l'éducation (PSE) et de programmes connexes financés par le GPE pour répondre à des priorités nationales.

Les contributions du Partenariat ont été de nature financière (octroi de financements), mais aussi technique et normative (définition des critères de requête de financement et accompagnement des processus participatifs d'élaboration des PSE et des propositions de financement). Le Secrétariat du GPE a fourni des conseils sur les procédures de requête de financement, réduit les délais de traitement des dossiers et aidé plus directement les PDP à présenter leurs requêtes de financement, notamment en multipliant les missions sur place. Les partenaires du GPE ont prêté leur concours en faisant office d'Entité de supervision/gestion et d'Agence de coordination.

À partir de 2010, le Partenariat a davantage mis l'accent sur le renforcement des Groupes locaux partenaires de l'éducation (GLPE) et a contribué à diversifier leur composition. En règle générale, les GLPE ont participé activement à l'élaboration des PSE et des propositions de financement, mais sont moins présents aux stades de la mise en œuvre et du suivi de ces instruments. La participation réelle et systématique des organisations de la société civile et des représentants du secteur privé dans les GLPE reste un défi à relever.

Les contributions du GPE privilégiant la phase de planification du cycle d'élaboration des politiques d'éducation, leur effet sur la mise en œuvre et le suivi des PSE est peu vérifiable. Les représentants des PDP et les membres des GLPE de plusieurs pays — EFTC, en particulier — ont souhaité que le GPE renforce l'assistance technique qu'il apporte à la mise en œuvre et au suivi des PSE.

Bien que certains bailleurs de fonds du GPE souhaitent vivement voir des preuves tangibles de la contribution du GPE aux résultats en matière d'éducation, il reste à déterminer si cette contribution est possible en pratique et en théorie. Du point de vue pratique, il faut savoir s'il est réaliste de penser que le Partenariat est à même d'y contribuer directement compte tenu de ses ressources financières. Au plan théorique, il faut savoir si un bon PSE se traduit effectivement par une amélioration des acquis scolaires, une hypothèse non encore vérifiée, qui va de pair avec la théorie du changement du Partenariat.

© Universalia
Results for Development

Conclusion n 8: L'uniformité des modèles actuels d'Entité de supervision/gestion et d'Agence de coordination ne cadre pas parfaitement avec les principes d'appropriation par les pays et de responsabilité mutuelle.

Sur la base des constats 24, 25 et 26

Le Partenariat mondial est acquis à la cause de l'efficacité de l'aide. Il a favorisé l'appropriation par les autorités nationales ou le GLPE des interventions financées par le GPE et a beaucoup contribué au renforcement de l'harmonisation et de la coordination entre les bailleurs de fonds et les acteurs de l'éducation au niveau national.

Le nombre d'organisations pouvant faire office d'Entités de supervision/gestion a augmenté (11 au début de 2015), et l'UNICEF supervise désormais 15 % du montant total des financements en cours. Cela étant, le GPE continue de se tourner essentiellement vers la Banque mondiale pour faire office d'Entité de supervision/gestion. Ces Entités contribuent aux processus nationaux, en particulier pour les requêtes de financement.

Les Agences de coordination ont prêté un précieux concours, notamment pendant la période précédant l'approbation des financements du GPE. Cependant, leur modèle actuel, qui revient à donner aux bailleurs de fonds ce rôle de coordination, peut étouffer au lieu de promouvoir l'émergence de GLPE robustes dans certains pays.

Le modèle actuel d'Entité de supervision/gestion et d'Agence de coordination ne cadre pas bien avec les principes d'appropriation par les pays et de responsabilité mutuelle. Les institutions jouant ce rôle ne rendent pas compte aux autorités nationales ni aux GLPE avec lesquels elles travaillent. En outre, le modèle actuel ne permet pas de s'adapter au contexte.

7.2 Recommandations

Les recommandations ci-après ont été regroupées en quatre catégories à la lumière du tableau général de la situation qui se dégage des constats issus de la présente évaluation intermédiaire. Elles s'accompagnent de recommandations propres à chacune de ces catégories. L'évaluation intermédiaire ayant été réalisée au moment où le Partenariat mondial était en train d'élaborer le nouveau Plan stratégique, le Conseil et/ou le Secrétariat du GPE ont peut-être déjà pris, ou s'apprêtent à prendre, des mesures donnant suite à certaines de ces recommandations. Sur les quatre catégories, les deux premières sont considérées comme impératives, la troisième et la quatrième comme souhaitables.

Recommandation 1. Le Conseil devrait définir les domaines dans lesquels le Partenariat vise à apporter une valeur ajoutée, les moyens pour y parvenir, les réalisations qui constitueraient un « succès » au regard de son mandat et le type de résultats pour lesquels il peut s'obliger de façon réaliste à rendre compte.

Sur la base des conclusions 1, 2, 4, 5, 6 et 7 **; priorité :** impérative

Dans le cadre de son processus de planification stratégique, le Conseil du GPE doit définir clairement ce qu'est le Partenariat mondial et ce dont il se tiendra lui-même responsable au cours de la période 2015-2020, en matière d'octroi de financements et d'autres rôles et domaines de contribution éventuels. Les discussions et les décisions qui en découlent devraient être réalistes en fonction du montant des ressources que le Partenariat mondial pour l'éducation pourra vraisemblablement réunir durant la période de planification.

Recommandation 1.1 : Le Secrétariat du GPE, en collaboration avec le Conseil, devrait continuer à élaborer et mettre en forme finale une théorie du changement (ou une applicable à l'échelle mondiale et une au niveau national) énonçant les buts et les objectifs du Partenariat, et précisant la nature des changements qu'il entend favoriser.

- La théorie du changement doit clairement définir ce que le Partenariat mondial vise à influencer, notamment : a) les éléments ou les étapes des processus de changement décrits sur lesquels le Partenariat mondial a une influence directe et comment y parvenir, et b) les éléments ou les étapes sur lesquels il aura probablement une influence indirecte. Il est important de clarifier ces questions pour déterminer ce dont le Partenariat se tiendra lui-même responsable et quels types de changement il définira comme production et comme résultats. Ainsi, selon la manière dont les contributions du GPE et les effets qui en résultent sont conceptualisés dans la théorie du changement, des éléments de planification sectorielle peuvent être considérés soit comme une production, soit comme des résultats.
- La ou les théories du changement devraient identifier les principales hypothèses sous-jacentes reliant ses/leurs différentes composantes en entrant dans les détails des modalités envisagées des processus de changement ciblés.
- La ou les théories du changement devraient indiquer le rôle et les contributions du Partenariat mondial aux niveaux national et international, et clarifier les effets et les avantages mutuels anticipés.

Recommandation 1.2 : Le Conseil du GPE devrait décider des orientations futures à donner à la fonction d'octroi de financements du Partenariat, en termes de champ et de priorités thématiques et géographiques.

Les constats issus de cette évaluation à mi-parcours ne prônent pas une seule et unique décision comme étant « la bonne », en ce qui concerne la portée et les orientations futures du portefeuille de financements du GPE, car chaque option possède des avantages et des inconvénients, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 7.1 Options pour la future fonction d'octroi de financements du Partenariat mondial

Option	Avantages	Inconvénients
Maintenir telle quelle la fonction d'octroi de financements du GPE	• Portée géographique relativement large • Pertinence (priorité à l'éducation de base) • Stabilité : une large reformulation de l'approche d'octroi de financements peut ne pas être judicieuse en raison des évolutions constantes qui caractérisent le GPE	• Certains financements sont d'un montant trop faible pour faire la différence et ne valent pas la peine de déposer une requête • Des domaines importants de l'éducation de base ne sont pas couverts • Attentes non satisfaites/pression sur le GPE pour qu'il assume un plus grand rôle et devienne « le » mécanisme mondial pour l'éducation • Opportunités négligées d'intervenir en faveur des populations mal desservies (réfugiés, enfants touchés par un conflit, jeunes mères illettrées, etc.)
Étendre la fonction d'octroi de financements pour inclure tous les	• Cohérence avec l'approche du GPE pour l'endossement des plans sectoriels et avec les ODD probables	• À condition que des ressources supplémentaires importantes soient disponibles, faute de quoi le GPE risque de disperser ses efforts

© Universalia
Results for Development

Option	Avantages	Inconvénients
aspects de l'éducation	• Renforcement de la légitimation du rôle du GPE comme porte-parole de l'éducation mondiale	• Plus le portefeuille est vaste, plus il est difficile de faire la preuve de la valeur ajoutée/des contributions aux résultats du GPE
Étendre la fonction aux situations de crise humanitaire	• Étant donné que 1,4 % de l'aide humanitaire mondiale est consacré à l'éducation, cela pourrait accroître considérablement la part de l'aide à l'éducation dans ces situations • Probabilité d'attirer de nouveaux financements (éventuellement préaffectés) dans ce but spécifique	• Capacités administratives requises pour héberger un fonds distinct • Risque de substitution si les bailleurs de fonds affectent leurs contributions existantes à l'aide humanitaire par le biais du Partenariat mondial et n'apportent pas de fonds supplémentaires • Manque de capacités techniques spécifiques dans les situations humanitaires • La question ne s'inscrit sans doute pas dans le cadre de l'avantage comparatif de base du Partenariat mondial
Réduire la portée géographique et/ou thématique du Partenariat mondial	• Accroître l'impact des financements, réduire davantage les déficits de financement dans un certain nombre de pays • Effectuer un meilleur suivi des contributions et de leur impact sur les résultats	• Pourrait compromettre l'ambition du Partenariat mondial de devenir « le » mécanisme mondial de l'éducation • Des domaines importants de l'éducation de base ne sont pas couverts

Les délibérations du Conseil doivent être guidées par la ou les théories du changement à venir du GPE, tout en tenant compte des points suivants :

- Attentes réalistes quant à la capacité future du Partenariat mondial de générer des contributions au(x) fonds du GPE. Le Partenariat mondial peut décider d'étendre géographiquement ou thématiquement sa fonction actuelle d'octroi de financements, mais à condition qu'il soit certain d'attirer des ressources supplémentaires (les ressources actuellement disponibles ne doivent pas être davantage fragmentées). Cet aspect doit également être pris en compte si le Conseil du GPE décide de conserver la portée/les priorités existantes du Partenariat mondial : à l'heure actuelle, certains financements peuvent ne pas être suffisants pour avoir un effet de catalyseur, en particulier en raison des coûts de transaction liés aux financements du GPE. Si, toutefois, le Partenariat mondial est en mesure d'attirer des financements supplémentaires importants, un élargissement de la portée thématique et/ou géographique peut être possible et peut en réalité promouvoir les objectifs du GPE, par exemple en lui permettant d'atteindre une plus grande partie de la population pauvre, y compris dans les pays à revenu intermédiaire, et/ou en finançant des domaines souffrant de sous-investissement, tels que l'éducation dans les situations de crise humanitaire.
- L'évolution du contexte international, en ce qui concerne notamment : le rôle de coordination du GPE dans le cadre des objectifs de développement durable (ODD) ; les risques (liés à ces ODD) de baisse de l'attention portée à l'éducation de base par les bailleurs de fonds et autres parties prenantes de l'éducation ; les buts de l'éducation pour tous (EPT) qui ont été négligés jusqu'à présent à la fois par le Partenariat mondial et par d'autres acteurs de l'éducation, tels que l'éducation des adultes et des jeunes ; les

demandes croissantes d'aide à l'éducation dans les situations de crise humanitaire (et le financement connexe susceptible d'être disponible) ; l'évolution des priorités géographiques et/ou thématiques des bailleurs de fonds actuels et potentiels de l'éducation, en tenant compte des besoins des « orphelins » de l'aide des bailleurs de fonds ; le rôle croissant du secteur privé dans les services éducatifs, et les intérêts et rôles du secteur privé dans l'éducation en tant que facteur d'influence sur le marché du travail ; la crise persistante de l'apprentissage.

- La capacité administrative du Secrétariat et/ou des partenaires du GPE à héberger un ou plusieurs fonds supplémentaires préaffectés thématiquement ou géographiquement, et les coûts probables de l'alignement des capacités existantes sur les capacités requises.
- Les capacités techniques du Secrétariat et/ou des partenaires du GPE, par exemple dans les situations de crise humanitaire, et la question connexe plus large de l'avantage comparatif du Partenariat mondial.

Étant donné l'incertitude concernant le volume futur du Fonds du GPE, il peut être utile de créer un plan stratégique progressif, proposant un éventail d'approches potentielles en fonction des ressources mobilisées. Cela permettrait d'éliminer le décalage actuel entre les ressources et les ambitions.

La baisse continue de l'aide aux pays fragiles et touchés par un conflit ainsi que leur forte proportion d'enfants non scolarisés plaident fortement en faveur d'une poursuite, voire d'un accroissement, de l'appui du GPE aux EFTC. Si le Conseil opte pour cette solution, il devrait faire une distinction plus claire entre les pays fragiles et les pays touchés par un conflit lorsqu'il choisit les types d'appui les mieux appropriés et les mécanismes de supervision adaptés à chaque cas particulier.

Recommandation 1.3 : Le Conseil du GPE devrait décider si le Partenariat doit continuer à aspirer à jouer un rôle mondial, au-delà de la mobilisation des ressources et de l'octroi de financements, et, dans l'affirmative, déterminer la nature de ce rôle, les modalités de son application et les résultats à en attendre.

- Le Conseil devrait parvenir à un accord indiquant si le Partenariat mondial souhaite ou non jouer ce rôle de « leader, défenseur et coordinateur mondial » de l'action en faveur de l'éducation et précisant comment il entend jouer ce rôle, en dehors de ses contributions à la collecte de fonds et à l'octroi de financements. Il englobera les décisions relatives au(x) rôle(s) du Partenariat mondial dans i) la production et/ou la diffusion de connaissances en tant que stratégie de renforcement des capacités des partenaires ; ii) le plaidoyer pour l'éducation ; iii) la mobilisation des partenaires, en faveur notamment d'une définition commune des normes et standards en matière d'éducation.
- Dans le cadre de ses délibérations, le Conseil du GPE doit tenir compte du fait que l'avantage comparatif de l'aide en général évoluera probablement de plus en plus vers un appui aux contributions à l'échelle transfrontalière et mondiale, telles que la production, le partage et l'adaptation de connaissances, le soutien à la coopération technique entre les pays et la promotion de l'innovation. Dans ce contexte, la nature du GPE en tant que partenariat mondial incluant des membres très divers peut constituer un avantage comparatif, s'il est systématiquement utilisé pour influencer le cours des choses au niveau non seulement national mais aussi régional et international.

© Universalia
Results for Development

- Il doit y avoir un consensus clair sur le fait de savoir si et comment le rôle international que le Partenariat mondial souhaite jouer complétera et mettra à profit ses travaux à l'échelon national et ses activités de financement, par exemple en termes de collecte et de diffusion des informations pertinentes.
  - Ainsi, de l'avis de l'équipe d'évaluation, le Partenariat mondial peut tirer parti de son engagement au niveau des pays pour obtenir et partager de nouvelles informations extrêmement utiles sur la manière d'apporter un soutien optimal aux États fragiles et/ou touchés par un conflit, notamment en vue de renforcer les capacités nationales de planification et de mise en œuvre. Les degrés de fragilité, ainsi que les raisons de cette fragilité, varient selon les pays actuellement considérés comme des EFTC. À ce jour, on dispose de peu de preuves et d'informations au sein et en dehors du Partenariat mondial sur ce qui fonctionne ou non pour tenter d'appuyer la création ou la refonte des systèmes d'éducation et des institutions dans les pays fragiles, ou sur les défis propres aux pays touchés par un conflit. Cela inclut des indications sur les modalités d'un soutien optimal au renforcement des capacités dans des environnements difficiles évoluant rapidement. Le Partenariat mondial pourrait soutenir l'apprentissage à l'échelle planétaire en recueillant, analysant et partageant systématiquement des informations sur les succès et les échecs qui découlent de son soutien aux pays membres fragiles et éventuellement touchés par un conflit.
  - À ce jour, les efforts du GPE pour lutter contre le déficit de financement mondial en faveur de l'éducation étaient axés sur la sollicitation des bailleurs de fonds pour obtenir des ressources destinées à combler ce déficit. Or, il est possible que le Partenariat puisse jouer un rôle plus important en matière de recherche et de partage d'informations sur les différents moyens mis en œuvre par les pays (développés et en développement) pour réduire véritablement les déficits de financement dans le domaine de l'éducation et dans d'autres secteurs, d'une part, et en ce qui concerne l'utilisation de techniques de financement innovantes d'autre part.
- Les modalités et capacités institutionnelles doivent correspondre au(x) rôle(s) attendu(s) du Partenariat à l'échelle mondiale. Il ne suffit pas de s'assurer que le Secrétariat du GPE possède les capacités requises ; il faut également préciser comment le Partenariat peut s'appuyer et s'appuiera sur le savoir-faire et les atouts des différents partenaires. Cela implique en retour de réfléchir à la mesure dans laquelle l'évolution du Partenariat dépend de la confiance qui règne parmi les groupes constitutifs et les organisations partenaires individuelles.
- Les ressources allouées à un ou plusieurs rôles à l'échelle mondiale devraient être suffisantes pour apporter une contribution significative.

Recommandation 1.4 : Le Conseil du GPE devrait clairement définir en quoi un partenariat est source de valeur ajoutée et comment il peut tirer parti des effets conjugués des contributions de ses partenaires pour mieux s'acquitter de son mandat.

- Cela devrait inclure l'examen et la révision de la Charte du GPE si besoin est, afin de définir plus précisément les contributions spécifiques que les différents types de partenaires sont (probablement) en mesure d'apporter en vue de la réalisation de la mission et des objectifs du GPE. Il peut s'agir non seulement de contributions financières, mais aussi de contributions destinées à élargir l'accès de certains groupes à l'éducation, améliorer la qualité de l'enseignement ou renforcer l'efficacité de l'utilisation des ressources disponibles pour l'éducation (de base). Comme indiqué dans la Recommandation 2, le

cadre de partenariat du GPE doit également être consolidé pour établir sans équivoque la responsabilité des partenaires

- Le Conseil du GPE devrait expliciter les avantages spécifiques que les différents types de partenaires devraient probablement retirer de leur appartenance au GPE. Quels sont par exemple les avantages potentiels pour les PDP qui n'ont plus le droit de bénéficier de financements du GPE et les éventuelles contributions attendues d'eux ?
- Enfin, le Conseil du GPE devrait identifier clairement les similitudes et les différences entre, d'une part, le fonctionnement prévu du Partenariat mondial au plan international et national et, d'autre part, les avantages spécifiques associés à la réalisation de la mission du GPE.

Recommandation 2. Le Partenariat mondial devrait élaborer un Cadre de gestion stratégique fondé sur le nouveau Plan stratégique et comprenant un cadre de résultats, un plan de suivi, des mécanismes institutionnalisés de remontée de l'information et un plan d'évaluation.

Sur la base des conclusions 2, 4, 6 et 7 **; priorité :** impérative

Les plans stratégiques constituent des feuilles de route pour l'orientation générale d'une organisation. Le nouveau Plan stratégique du GPE devrait recueillir et communiquer les décisions liées à la Recommandation 1 ci-dessus. Parallèlement, tout plan stratégique risque de devenir obsolète au cours de la période qu'il couvre, ce risque étant plus élevé si une organisation intervient dans des situations multiples, complexes et rapidement évolutives. Par conséquent, nous recommandons que le Partenariat mondial élabore un cadre de gestion stratégique, tel que reflété dans les recommandations spécifiques suivantes.

Recommandation 2.1 : À partir de la ou des théories du changement adoptées, le Secrétariat du GPE devrait élaborer un Cadre de résultats définissant les contributions aux résultats qui sont attendues du Partenariat.

- Le principal objectif du cadre de résultats serait pour le Partenariat mondial d'effectuer un suivi de ses contributions planifiées dans les domaines qui constituent ses domaines de compétence (probables) et dont il sera responsable.
- Les résultats et les indicateurs de ce cadre doivent s'appuyer sur la ou les théories du changement du GPE et inclure des cibles quantitatives et qualitatives à atteindre pendant la période couverte par le nouveau Plan stratégique.
- Le Secrétariat du GPE devrait examiner régulièrement le cadre de résultats pour s'assurer qu'il demeure pertinent et utile. La modification des résultats, des indicateurs et des cibles devrait être effectuée, si besoin est, avec l'approbation du Conseil pour garantir que le Partenariat continue de recueillir des données pertinentes sur ses performances.

Ci-après figure un certain nombre de suggestions concernant les questions dont le Partenariat pourrait se tenir lui-même responsable. Selon la ou les nouvelles théories du changement du GPE, cette liste peut être plus longue ou plus courte. La notion de responsabilité ne se limite pas aux performances du Conseil et du Secrétariat du GPE et englobe les contributions effectuées par tous les partenaires du GPE aux niveaux international et national.

Au niveau international, le Partenariat pourrait se tenir lui-même responsable de ce qui suit :

- Ses performances en tant que partenariat, en contrôlant le respect par les partenaires des engagements financiers et non financiers aux niveaux international et national. Cette

© Universalia
Results for Development

démarche pourrait s'appuyer sur les informations obtenues par le biais des chaînes de remontée de l'information suggérées dans le cadre de la Recommandation 2.3 ci-dessous.

- Ses contributions à la mobilisation de nouvelles ressources en faveur de l'éducation de base.
- Ses contributions à l'utilisation plus efficace des ressources, par exemple en apportant la preuve que le rôle du GPE dans la coordination des investissements de différentes agences a contribué à la prévention ou à la réduction de la duplication des efforts.
- Ses contributions à la création, à l'aide à la création ou à la transmission des biens publics mondiaux, par exemple les décisions de politique internationale pertinentes, les standards, les normes, les expériences ou les accords sur l'éducation (de base) ou sur des sous-thèmes connexes. L'établissement d'un lien solide entre les interventions du GPE et les résultats obtenus dans ces domaines ne devrait pas se limiter aux activités de la Présidence du Conseil et du Secrétariat du GPE, mais prendre également en compte les travaux de l'ensemble des membres du GPE. Si le Partenariat a par exemple décidé de défendre une question ou une décision spécifique, est-il démontré que ce point de vue a été systématiquement représenté par chacun ou la plupart des partenaires ? De plus, est-il probable que cela a contribué à entraîner une évolution des normes, standards ou pratiques à l'échelle internationale ?

Au niveau national, la responsabilité peut s'étendre aux aspects décrits ci-dessous.

Dans tous les pays :

- Performances du GPE en tant que partenariat au niveau national, notamment le suivi de l'appropriation par le pays des processus liés à l'élaboration et à la mise en œuvre de PSE. Il pourrait s'agir de déterminer l'étendue de la mobilisation des ressources publiques nationales pour soutenir les PSE, et/ou d'obtenir des informations relatives à l'évolution du degré d'alignement des projets et programmes individuels (nationaux) des pays partenaires du GPE sur les plans sectoriels de l'éducation soutenus par le GPE.
- Contributions financières du Partenariat mondial à la réduction des déficits estimés de financement en faveur de l'éducation de base (ou des questions sous-jacentes) dans les pays cibles, ainsi qu'à la rapidité des décaissements du GPE destinés à réduire les déficits de financement.
- Contributions du Partenariat mondial à la planification du secteur de l'éducation. Cela imposerait de mettre en rapport les changements quantitatifs et qualitatifs des plans sectoriels de l'éducation et les contributions financières et/ou techniques du GPE (notamment par le biais des processus de requête de financement et des recommandations associées et avec l'assistance technique du Secrétariat ou des membres du Partenariat mondial). Les efforts requis pourraient s'appuyer sur les initiatives menées par le Secrétariat du GPE pour évaluer la qualité des PSE et assurer son suivi.
- Contributions du Partenariat mondial à la réduction des déficits au niveau des capacités nationales pour la mise en œuvre et/ou le suivi du PSE. Il pourrait s'agir de saisir le rôle des différents GLPE et des contributions à la mise en œuvre et au suivi du PSE. Le suivi des résultats dérivés du financement par le biais du FSCE pourrait également être utile.

Dans les États fragiles et touchés par un conflit, les contributions du GPE à :

- l'élaboration/évaluation des Plan de transition pour le secteur de l'éducation ;
- la production ou la diffusion d'informations sur ce qui fonctionne et ne fonctionne pas ;
- l'accélération de l'allocation et du décaissement de fonds dans les situations de conflit.

Recommandation 2.2 : Le Secrétariat du GPE devrait préparer un projet de plan de suivi pour approbation par le Conseil afin de faciliter l'utilisation du Cadre de résultats.

- Le plan de suivi devrait identifier les types de données recueillies par le Secrétariat, ainsi que la fréquence, les modalités et les responsables (Secrétariat, ES/EG, pouvoirs publics des PDP, GLPE) du suivi des progrès réalisés en direction des résultats décrits dans le cadre de résultats.
- Le plan de suivi devrait être élaboré dès que possible après l'approbation du nouveau Plan stratégique et du Cadre de résultats afin de permettre la collecte rapide de données de base (si nécessaire).
- Le plan de suivi devrait aborder les faiblesses, relevées dans le cadre de l'examen organisationnel de 2014 et de cette évaluation, en matière de suivi de la performance des financements individuels du GPE et du portefeuille de financements dans son ensemble, notamment en ce qui concerne le suivi régulier d'informations comparables sur les décaissements prévus et réels au titre des financements dans chaque pays.
- La portée des activités de suivi du GPE ne doit pas se limiter aux questions traitées dans le Cadre de résultats. Cependant, les ressources actuelles du Partenariat mondial ne lui permettent pas d'effectuer des contributions directes et de se tenir lui-même responsable de l'évolution des résultats en matière d'éducation. Si le Partenariat mondial décide de poursuivre ses activités de recueil et de publication des informations sur l'évolution des résultats en matière d'éducation dans ses pays membres, il doit clarifier les points suivants :
  - Le but de cette initiative : est-ce pour le suivi des données liées à certains goulots d'étranglement, tels que la formation des enseignants, qui font l'objet de programmes financés par le GPE, en vue de garantir le respect de l'obligation de rendre de compte parmi les partenaires du GPE au niveau national ? Ou bien pour tester des hypothèses relatives à la théorie du changement du GPE ?
  - L'avantage comparatif du Partenariat mondial et la valeur ajoutée de la saisie et/ou de la publication de données qui ne sont pas directement liées à la démonstration de contributions du GPE aux résultats. Cela nécessitera de définir comment le Partenariat mondial complétera ou exploitera les travaux d'autres acteurs (y compris de certains partenaires du GPE, tels que l'Institut de statistique de l'UNESCO et l'UNICEF) en rapport avec la saisie et la publication de données sur l'éducation aux niveaux international et national.

Recommandation 2.3 : Le Partenariat mondial devrait élaborer des mécanismes de remontée de l'information en bonne et due forme afin de mieux suivre son travail en tant que partenariat.

- Des chaînes de remontée de l'information devraient être développées pour recueillir systématiquement des informations sur les performances des unités ou organes responsables indiqués dans la ou les théories du changement du GPE. Au minimum, une remontée régulière de l'information doit être obtenue sur les groupes constitutifs représentés au Conseil et au Secrétariat et, dans l'idéal, également sur les Groupes locaux des partenaires de l'éducation, les Entités de supervision/gestion et les Agences de coordination.
- Ces mécanismes de remontée de l'information devraient permettre au Partenariat mondial de contrôler le respect par les partenaires des engagements financiers et non financiers. Cela exigera de bien comprendre les types de contributions financières et autres aux

© Universalia
Results for Development

niveaux international et national que chaque organisation partenaire ou groupe constitutif s'est engagé à fournir.

- Le Partenariat mondial pourrait envisager d'utiliser un système de fiches d'évaluation pour réunir des informations sur les activités ou les performances de chacun de ces groupes/organes, par le biais d'une auto-évaluation ou d'un examen par les pairs. Le retour d'information, qui ne doit pas nécessairement être évaluatif, peut être descriptif.
- L'application des mécanismes de remontée de l'information ne devrait pas relever de la responsabilité du Secrétariat, mais de tous les partenaires et unités/organes inclus dans la théorie du changement du GPE.

Recommandation 2.4 : Le Conseil du GPE devrait revenir sur son projet de réaliser une évaluation des impacts en 2017.

De l'avis de l'équipe d'évaluation, une évaluation d'impact serait dénuée de sens à défaut d'une théorie du changement bien conçue, d'une clarification des types de résultats dont le Partenariat mondial peut et souhaite se tenir responsable, de données de base et de performance suffisantes, et d'un scénario contrefactuel pertinent. Par conséquent, nous recommandons que le Conseil du GPE revienne sur sa décision de mener une évaluation d'impact du GPE en 2017.

Si le Conseil décide néanmoins de mener une évaluation d'impact en 2017, il devrait déterminer si une évaluation de l'« impact collectif » de tous les partenaires serait une solution préférable, au lieu de se concentrer sur les effets isolés des contributions des partenaires au Fonds et au Conseil du GPE.

Recommandation 2.5 : Le Secrétariat devrait élaborer un plan d'évaluation comportant la réalisation d'une évaluation externe indépendante en 2020, environ, et d'une ou plusieurs évaluations périodiques entre 2016 et 2020.

- Le Conseil du GPE devrait approuver la conduite d'une évaluation externe indépendante du Partenariat mondial à la fin de la période couverte par le nouveau Plan stratégique. En l'occurrence, nous suggérons de procéder non pas à une évaluation d'impact mais à une évaluation plus modeste des performances du GPE en termes de pertinence, d'efficacité et d'efficience d'ici 2020, en se concentrant sur les domaines que le Partenariat considère comme faisant partie de ses compétences dans le cadre de sa nouvelle théorie du changement. En utilisant une méthode d'évaluation telle que l'analyse des contributions, qui s'appuie sur la théorie du changement existante, ce type d'examen permettrait d'apporter des preuves et de fournir un raisonnement à partir duquel les parties prenantes pourraient tirer des conclusions plausibles sur l'existence et les modalités d'une contribution du Partenariat aux résultats visés.
- En outre, le plan d'évaluation du GPE devrait identifier une ou plusieurs évaluations périodiques à mener pendant la période 2016-2020. Il peut s'agir d'évaluations internes ou externes. Elles ne doivent pas nécessairement être commanditées par le Conseil, mais peuvent être demandées par le Secrétariat. Des évaluations périodiques peuvent permettre d'obtenir des informations sur les performances générales du Partenariat mondial ou être utilisées pour recueillir des données probantes sur des aspects spécifiques de l'action du Partenariat mondial (ou du Secrétariat).

Recommandation 3. Le Partenariat mondial devrait mieux préciser les responsabilités et rôles respectifs des Comités du Conseil et du Secrétariat.

Sur la base des conclusions 2 et 3 **; priorité :** souhaitable

Recommandation 3.1 : Le Conseil du GPE devrait confier des pouvoirs décisionnels clairement définis au Comité de coordination ou au trois autres comités (et dissoudre le premier dans ce cas). Cela permettrait à l'organe retenu de prendre des décisions opérationnelles entre les réunions semestrielles plénières du Conseil et à ce dernier de se consacrer principalement aux questions stratégiques.

Les avantages anticipés et les possibles inconvénients des différentes options liées à cette recommandation sont énoncés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 7.1Avantages et inconvénients à déléguer des pouvoirs décisionnels aux comités du Conseil d'administration

Option	Avantages	Inconvénients
Statu quo	• Tous les membres du Conseil d'administration peuvent participer aux décisions du Conseil, peu importe leur rôle au sein d'un comité. • Le CGPC a l'autorité pour approuver les révisions apportés aux documents de financements et de requêtes de financement accéléré.	• Le Conseil d'administration passe du temps sur des questions de fonctionnement et ne se concentre pas toujours suffisamment sur les questions stratégiques. • Certains membres du Conseil d'administration et du personnel du Secrétariat s'interrogent sur la raison d'être du Comité de coordination. • Si seul le CGPC détient le pouvoir décisionnel, ce risque de créer une impression de déséquilibre entre les comités. • Utilisation inefficace des talents et de l'expertise des membres du Conseil d'administration.
Attribuer un pouvoir décisionnel au Comité de coordination	• Permet à l'ensemble du Conseil d'administration de se concentrer sur les enjeux stratégiques. • Clarifie le rôle et les responsabilités des CC.	• Divers membres des CC pourraient ne pas être uniformément informés des questions soulevées par les trois autres sous-comités • Le CC (et le CGPC, si son pouvoir décisionnel, récemment acquis, n'est pas révoqué) pourraient donner l'impression d'exercer une trop grande autorité sur la direction du Conseil d'administration et du Partenariat mondial pour l'éducation.
Attribuer un pouvoir décisionnel (supplémentaire) au Comité des stratégies et des politiques SPC), au Comité de gouvernance, du risque, d'éthique et des finances (GERF) et	• Permet à l'ensemble du Conseil d'administration de se concentrer sur les enjeux stratégiques. • Permet aux trois comités de prendre des décisions choisies au moment opportun.	• Toutes les décisions ne sont pas prises par tous les membres du Conseil d'administration et cela peut augmenter le risque de désaccord au sein du Conseil d'administration élargi. • Il peut s'avérer difficile d'établir des limites raisonnables pour les responsabilités décisionnelles de chaque

© Universalia
Results for Development

Option	Avantages	Inconvénients
au Comité des financements et performance au niveaux des pays (CGPC) et dissoudre le Comité de coordination.	• Efficient use of talents and expertise among Board members • Utilisation efficace des talents et de l'expertise des membres du Conseil d'administration. • Structure plus légère avec trois comités au lieu de quatre.	comité. • L'absence d'un Comité de coordination peut compliquer les échanges entre le président du Conseil d'administration et les présidents de comité entre les réunions du Conseil.

Recommandation 3.2 : Les membres du Partenariat devraient réexaminer et approuver d'un commun accord la nature et la portée du rôle que le Secrétariat devrait jouer aux niveaux mondial et national, et veiller à le doter des ressources nécessaires à cette fin.

Le rôle du Secrétariat dans la gestion et la supervision des financements est relativement clair, et le récent examen organisationnel a entraîné des améliorations de ses capacités et de ses performances à cet égard. Il existe toutefois une nécessité urgente de préciser la valeur ajoutée attendue du Secrétariat et son rôle dans :

- les contributions du GPE au dialogue sur les politiques, le plaidoyer international pour l'éducation, ainsi que la création ou la transmission des biens publics mondiaux et/ou transnationaux ;
- la mobilisation des ressources (distinction entre les responsabilités du Secrétariat et celles des membres du Conseil du GPE et du Partenariat dans son ensemble).
- Au niveau national, il est nécessaire de clarifier le rôle et les contributions prévues du personnel du Secrétariat, au-delà de l'élaboration des PSE et de l'approbation des financements du GPE, c'est-à-dire au cours de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation. Les délibérations sur ce point doivent déterminer dans quelle mesure, sur quelles questions et à quels stades le personnel basé à Washington peut ou devrait fournir une assistance technique et des conseils pratiques en matière de renforcement des capacités, et quels autres types d'appui pertinent les responsables-pays du Secrétariat pourraient fournir (notamment par le biais d'un suivi et/ou de la communication d'informations sur les activités des partenaires du GPE au niveau national, à savoir l'ES/EG, l'AC et le GLPE).

Recommandation 4. Le Secrétariat du GPE devrait soumettre une proposition à l'examen du Conseil, laquelle indiquerait comment assouplir les dispositions applicables aux Entités de supervision et aux Agences de coordination et les rendre plus adaptables aux divers contextes nationaux.

Sur la base des conclusions 1, 4 et 8 **; priorité :** souhaitable

Sous leur forme actuelle, l'Entité de supervision (ES) et l'Agence de coordination (AC) peuvent ne pas être toutes deux indispensables dans tous les pays et/ou à tous les stades du cycle de financement.

Recommandation 4.1 : Le Secrétariat, en consultation avec les PDP, devrait explorer d'autres formules pour les Entités de supervision.

En consultation avec les PDP qui souhaitent modifier la formule actuelle de l'ES, le Secrétariat devrait explorer des options permettant d'assurer le respect du principe de la responsabilité financière dans le cadre des financements du GPE sans faire appel à une agence internationale (bailleurs de fonds, agence de développement ou ONG du Nord) agissant en qualité d'ES. Dans

certains contextes nationaux, les systèmes gouvernementaux existants peuvent en effet s'avérer suffisamment solides et fiables pour assumer ce rôle.

De même, le Secrétariat et les PDP concernés devraient explorer d'autres options possibles pour remplir les fonctions d'ES liées à la fourniture d'une assistance technique pendant la préparation et la communication des propositions de financement. Cette démarche pourrait inclure l'examen des rôles de toutes les organisations partenaires du GPE représentées dans les pays concernés, dont certaines soutiennent peut-être déjà le processus de planification de l'éducation dans ces pays.

S'il existe d'autres solutions que la formule actuelle de l'ES, susceptibles de garantir des niveaux de confiance identiques ou comparables parmi tous les acteurs concernés, le Partenariat mondial devrait envisager de les utiliser si : a) un pays membre exprime le souhait de recourir à l'une de ces solutions de remplacement, car elle est davantage en phase avec les principes d'appropriation par les pays et de responsabilité mutuelle que l'utilisation d'une ES, et b) la solution de remplacement présente un meilleur rapport coût/efficacité que le recours à une ES.

Recommandation 4.2 : Le Secrétariat du GPE, en consultation avec les PDP, devrait examiner si, dans certains pays, il existe d'autres moyens de faire assurer les fonctions de l'Agence de coordination.

En ce qui concerne le rôle de l'Agence de coordination, le Secrétariat devrait déterminer si certaines des responsabilités de l'AC liées à la communication avec le Secrétariat pourraient être transférées soit au GLPE dans son ensemble, soit à un acteur national (autre qu'un bailleur de fonds) sélectionné par le GLPE. Cette approche devrait être réservée aux pays dans lesquels l'État et le GLPE préféreraient ce type de formule à celle qui est en vigueur, et où cet acteur national peut soumettre une proposition spécifique sur la manière dont les responsabilités d'AC seraient remplies.

Dans de nombreux pays, le bailleur de fonds chef de file peut très bien continuer de jouer le rôle d'AC, à condition que le GLPE et l'État soient d'accord. Cependant, des accords alternatifs n'empêcheraient pas le chef de file du groupe des bailleurs de fonds de l'éducation (lorsqu'un tel mécanisme existe) de soutenir activement le fonctionnement efficace du GLPE.

© Universalia
Results for Development

List de constats

Constat 1. D'importants progrès ont été réalisés dans les pays en développement au niveau de l'éducation de base mais cette dynamique s'est quelque peu enrayée ; de plus, avec le passage aux Objectifs de développement durables, l'attention portée par la communauté internationale à l'éducation de base risque de décroître. L'accent mis par le Partenariat mondial sur l'accès à une éducation de base de qualité et sur l'allocation stratégique de financements extérieurs et intérieurs s'est révélé pertinent et devrait le rester dans ce contexte en pleine évolution.

Constat 2. Depuis 2010, le Partenariat mondial a engagé d'importants changements (qui se poursuivent) pour améliorer les points faibles signalés précédemment. Le Conseil d'administration et le Secrétariat du GPE ont bien géré certaines parties du parcours de changement, même s'il n'a pas toujours été facile d'accorder le rythme et l'ampleur des changements avec les capacités organisationnelles, ni d'en contrôler les effets sur les performances.

Constat 3. Depuis 2010, le Conseil et le Secrétariat du GPE ont clarifié les priorités stratégiques et la raison d'être du Partenariat mondial.

Constat 4. Jusqu'à récemment, le Conseil du GPE ne s'est pas suffisamment efforcé de trouver un accord sur les domaines où le Partenariat pourrait apporter une valeur ajoutée, les modalités de son action en ce sens et les motifs de son intervention.

Constat 5. Depuis 2010, le Secrétariat et le Conseil ont engagé des efforts pour s'assurer que les partenaires se conforment au Pacte et aux principes du GPE. Toutefois, les règles actuelles en matière d'obligation redditionnelle ne sont pas systématiquement appliquées et exigent plus des pays en développement partenaires que des donateurs.

Constat 6. Les changements apportés au Conseil du GPE ont renforcé la représentation et la participation des PDP à la gouvernance du Partenariat. La situation peut encore être améliorée pour garantir la représentation et la participation égales, fortes et productives de tous les groupes constitutifs du GPE.

Constat 7. La création des quatre comités du Conseil a renforcé l'efficacité et l'efficience du Conseil. Néanmoins, la structure n'est pas encore exploitée à son plein potentiel.

Constat 8. Au niveau mondial, le GPE s'est imposé en tant qu'entité dont l'action et les programmes sont plus indépendants (et perçus comme tels) de la Banque mondiale qu'en 2010.

Constat 9. Les divergences d'opinion sur la taille, la structure et les capacités techniques du Secrétariat témoignent d'un manque de clarté quant à son rôle et sa valeur ajoutée pour le fonctionnement du Partenariat.

Constat 10. En dépit de quelques améliorations du suivi et de l'établissement de rapports sur les résultats du secteur et des financements, le Partenariat mondial est encore peu en mesure de suivre et de démontrer sa contribution aux résultats.

Constat 11. Les efforts visant à encourager le développement de biens publics mondiaux ou transnationaux ont subi les conséquences négatives des divergences de points de vue

au sein du Partenariat sur son rôle en faveur de ces biens, et de l'absence d'une stratégie cohérente qui explicite l'avantage comparatif du GPE dans ce domaine.

Constat 12. Le Partenariat mondial pour l'éducation a joué un certain rôle en faisant valoir l'éducation au niveau mondial, mais n'a pas notablement exploité sa capacité de mobilisation pour tirer parti des atouts de ses partenaires dans ses travaux de promotion connexes.

Constat 13. Dès 2012, le Partenariat mondial était reconnu comme le cinquième bailleur de fonds en faveur de l'éducation de base, avec 354 millions de dollars de décaissements. Malgré cela, aucune donnée solide ne prouve qu'il a permis de mobiliser des financements supplémentaires importants des bailleurs de fonds en faveur de l'éducation de base.

Constat 14. Les financements intérieurs en faveur de l'éducation de base ont augmenté depuis 2010. Alors que l'influence du GPE sur cette augmentation demeure incertaine, si les annonces de contributions faites par les pays en développement partenaires à la conférence de reconstitution des ressources de 2014 se concrétisent, le GPE aura contribué positivement à mobiliser de nouvelles ressources intérieures en faveur de l'éducation.

Constat 15. Le GPE a consacré une part de plus en plus grande de ses ressources aux États fragiles ou touchés par un conflit (EFTC), ce qui contribué à atténuer l'effet de la baisse mondiale de l'aide en faveur de l'éducation de base dans ces pays.

Constat 16. La démarche du Partenariat mondial au niveau des pays, qui soutient la préparation et la mise en œuvre de solides plans sectoriels de l'éducation, lui permet d'adapter son soutien aux besoins dans différents contextes nationaux, y compris dans des États fragiles et touchés par un conflit (EFTC).

Constat 17. Bien que le GPE ait permis de renforcer les processus de planification du secteur de l'éducation et contribué financièrement à la mise en œuvre de plans sectoriels, les informations disponibles ne suffisent pas à évaluer les effets à plus long terme du Partenariat mondial sur les capacités nationales de planification et de mise en œuvre du PSE.

Constat 18. Le GPE a contribué de façon prometteuse au renforcement de la capacité des pays à suivre le secteur de l'éducation. Toutefois, l'efficacité et la fiabilité du suivi sont encore bien souvent limitées par l'absence d'informations fiables.

Constat 19. Approuvé en juin 2014, le nouveau modèle de financement du GPE basé sur les résultats est conçu pour renforcer la capacité du pays à obtenir des résultats mesurables alignés sur les objectifs stratégiques du GPE. Sa mise en œuvre comporte des implications opérationnelles et des risques pour lesquels le Secrétariat cherche encore une solution.

Constat 20. Au niveau des pays, l'adhésion du GPE aux principes d'efficacité de l'aide se manifeste surtout par le rôle qu'il joue pour promouvoir et appuyer l'appropriation des programmes par les pays.

© Universalia
Results for Development

Constat 21. Bien que la composition des GLPE se soit davantage diversifiée, parfois grâce aux efforts du GPE, la participation continue et efficace des acteurs de la société civile et du secteur privé reste un défi commun.

Constat 22. Dans la plupart des pays étudiés pour la présente évaluation, le Groupe local des partenaires de l'éducation est dirigé par le représentant du gouvernement et intervient dans l'élaboration du plan sectoriel de l'éducation et/ou la préparation des documents afférents au financement du GPE. Dans certains pays, le GLPE devient moins actif après l'approbation du financement du GPE et son rôle dans la mise en œuvre et le suivi n'est pas clair pour les membres du GLPE.

Constat 23. Au niveau des pays, le Partenariat mondial a réduit sa dépendance à l'égard de la Banque mondiale, plus dans les États fragiles et touchés par un conflit dans tout autre milieu.

Constat 24. Les Entités de supervision ont apporté un soutien très apprécié au processus de préparation des propositions de financement du GPE. La nature et l'étendue des efforts déployés par les Entités de supervision pour accompagner et superviser la mise en œuvre des financements du GPE varient, tout comme les attentes des parties prenantes concernant leurs responsabilités à cet égard.

Constat 25. Le modèle de l'Entité de supervision/gestion en vigueur n'est pas pleinement aligné sur les principes de partenariat du GPE que sont la responsabilité mutuelle et l'appropriation par les pays.

Constat 26. Dans la plupart des 18 pays étudiés, les Agences de la coordination apportent une aide précieuse aux pays en développement partenaires, notamment durant les premières phases de leur collaboration avec le Partenariat mondial. Cependant, le fait de désigner uniquement des organismes bailleurs de fonds pour remplir la fonction de coordination peut nuire à l'objectif de renforcement des GLPE.

Constat 27. Depuis 2010, le Secrétariat du GPE fait des efforts remarquables pour améliorer l'assistance technique qu'il apporte aux processus au niveau des pays. Les changements opérés commencent à avoir des effets positifs visibles, notamment dans le processus de requête de financement. Bien que l'objectif du Secrétariat soit d'accroître son aide aux phases de suivi et de mise en œuvre du PSE, la nature et la valeur ajoutée de cette aide n'ont pas encore été clairement définies.