

PARTENARIAT MONDIAL
pour L'ÉDUCATION

2019

Rapport sur la performance des financements

Cette page est laissée vierge intentionnellement

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations et des acronymes 5
Remerciements 6
1 Introduction 7
2 Observations clés 9
3 Présentation du portefeuille d'ESPIG 11
3.1 Description du portefeuille d'ESPIG 11
3.2 Réparation par agent partenaire 13
3.3 Répartition des ESPIG par région 14
3.4 Répartition par revenu et par fragilité 15
4 Performances des ESPIG 17
4.1 Analyse des décaissements et de la mise en oeuvre 17
4.2 Analyse des schémas et des retards de décaissement 21
4.3 Analyse des enseignements tirés sur une mise en œuvre effective 27
5 Analyse des coûts administratifs 33
6 Financements clôturés 36

Liste des tableaux

Tableau 1 : Portefeuille d'ESPIG, exercices 2017 - 2019 11
Tableau 2 : Portefeuille des ESPIG selon les régions (actifs, clôturés et en attente au 30 juin 2019) 15
Tableau 3 : Liste des ESPIG actifs par niveau de décaissement et de mise en œuvre, au 30 juin 2019 19
Tableau 4 : Répartition des PFC selon la durée du financement 23
Tableau 5 : Facteurs contribuant aux retards de décaissement, exercices 2014 à 2019 26
Tableau 6 : Description des types de coûts administratifs liés aux financements 33
Tableau 7 : Frais de l'agent partenaire/de supervision, frais directs de gestion et coûts administratifs, par statut du pays (PFC ou non) 35
Tableau 8 : Frais de l'agent partenaire/de supervision, frais directs de gestion et coûts administratifs, par volume de financement 35

Liste des graphiques

Graphique 1 : Montant des financements approuvés au titre des ESPIG (USD) 12
Graphique 2 : Répartition du nombre d'ESPIG approuvés par montant de financement, exercices 2017–2019 12
Graphique 3 : Nombre d'ESPIG gérés par agent partenaire, exercices 2017–2019 13
Graphique 4 : Montant des ESPIG par agent partenaire (millions USD), exercices 2017-2019 14
Graphique 5 : Valeur des ESPIG actifs, clôturés et en attente par catégorie de revenu (millions USD), exercices 2017 à 2019 16
Graphique 6 : Montant total des ESPIG actifs, clôturés et en attente par statut du pays (PFC ou non) (millions USD), exercices 2017 à 2019 16
Graphique 7 : Niveau de mise en œuvre des ESPIG (en pourcentage et nombre d'ESPIG), exercices 2016 à 2019 18
Graphique 8 : Niveau de décaissement des ESPIG (en pourcentage et nombre d'ESPIG), exercices 2016 à 2019 . 18
Graphique 9 : Pourcentage moyen décaissé selon la durée du financement 22

Graphique 10 : Détection des retards (attribution de la note « en retard ») en fonction du temps écoulé dans la mise en œuvre du financement 27
Graphique 11 : Évolution de la valeur totale des coûts des agents partenaires (en pourcentage), exercices 2013 à 2019 34
Graphique 12 : Nombre d'ESPIG clôturés par exercice, exercices 2016 à 2019 36

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES

AFD	Agence française de développement
AMP	Allocation maximale par pays
CGPC	Comité des financements et performances
CCF	Comité consultatif financier
CPIA	Évaluation de la politique et des institution nationales
DFID	Département pour le développement international, Royaume-Uni
EGRA	Évaluation des aptitudes à la lecture dans les petites classes
EPE	Éducation de la petite enfance
EPPE	Éducation et protection de la petite enfance
ESPDG	Financement pour la préparation d'un plan sectoriel de l'éducation
ESPIG	Financement pour la mise en œuvre du programme sectoriel de l'éducation
Ex. 19	Exercice 2019 (1er juillet 2018 – 30 juin 2019)
FA	Financement accéléré
FSCE	Fonds de la société civile pour l'éducation
GCE	Global Campaign for Education
GLPE	Groupe local des partenaires de l'éducation
GPR	Rapport sur la performance des financements
GPC	Comité des financements et performances
IDA	Association internationale de développement
IIPE	Institut international de planification de l'éducation
ISU	Institut de statistique de l'UNESCO
ISR	Rapport d'avancement de la mise en œuvre
MCAM	Allocation maximale par pays au titre du fonds à effet multiplicateur
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
OECO	Organisation des États des Caraïbes orientales
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
PDG	Financement pour la préparation d'un plan sectoriel de l'éducation
PDP	Pays en développement partenaire
PFC	Pays touché par la fragilité et les conflits
PFR	Pays à faible revenu
PME	Partenariat mondial pour l'éducation
PRITI	Pays à revenu intermédiaire tranche inférieure
PRITS	Pays à revenu intermédiaire tranche supérieure
PSSE	Plan stratégique du secteur de l'éducation
PTE	Plan de transition de l'éducation
SDC	Agence suisse pour le développement et la coopération
Sida	Agence suédoise d'aide au développement international
TBS	Taux brut de scolarisation
TIC	Technologies de l'information et communication
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNGEI	United Nations Girls Education Initiative
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

REMERCIEMENTS

Ce rapport a pu être élaboré grâce aux collègues suivants du Secrétariat du PME, qui en ont rédigé des parties, y ont apporté des données importantes ou ont participé à l'examen par les pairs :

Wilson Idahosa Aiwuyor, Yuri Borovsky, Peter Bourke, Phuong Nhu Ha, Souad Hamlaoui, Kyoko Yoshikawa Iwasaki, Hadi Baber Khan, Edouard Lamot, Yuliya Makarova, Kareen Nzakimuena et Valentina V. Toma. L'équipe remercie *Arijeta Blakqori-Mjekiqi, David Glass et Edward Matthew Robirds* pour leur soutien. Nous tenons également à remercier nos collègues qui nous ont fournis de précieux conseils techniques, commentaires et suggestions sur le rapport, en particulier *Sven Baeten, Jean-Marc Bernard, et Margarita Focas Licht*.

1 INTRODUCTION

D'une revue générale du portefeuille à un rapport sur la performance des ESPIG plus rationnalisé

Le Rapport sur la performance des financements (GPR) 2019 est le résultat d'un travail collaboratif du Secrétariat du Partenariat mondial pour l'éducation (PME). Il couvre l'exercice du 1er juillet 2018 au 30 juin 2019 (Exercice 2019), et remplace la revue du portefeuille que le Secrétariat présentait chaque année depuis 2013 au Comité des financements et des performances (GPC) et au Conseil d'administration (le Conseil) sur de nombreuses questions relatives aux financements. La préparation de ce rapport a été dirigée par l'équipe d'appui aux pays du PME, sous la direction de Sven Baeten (responsable par intérim de l'équipe de soutien aux pays). Ce rapport s'appuie sur les données fournies par les agents partenaires, les pays en développement partenaires (PDP), les agences de coordination et le personnel du Secrétariat et a été préparé pour le GPC et le Conseil d'administration, conformément aux termes de référence du GPC, à savoir « suivre les progrès accomplis au regard du portefeuille de financements alloués sur les ressources du PME »[1].

La revue annuelle du portefeuille couvrait les questions suivantes : une mise à jour sur le modèle opérationnel du PME, des analyses sur les multiples dimensions des financements pour la mise en œuvre d'un programme sectoriel de l'éducation (ESPIG), une analyse de leurs composantes thématiques, de la gestion des risques et du cadre des risques opérationnels, une analyse des rapports d'audit, un point sur les détournements de fonds, les modalités de mise en œuvre et l'alignement, les financements pour la préparation du programme (PDG), et les financements pour le développement du plan sectoriel de l'éducation (ESPDG). Nombre de ces points font néanmoins également l'objet de communications auprès du Conseil et de ses comités par d'autres voies comme le rapport sur les résultats du PME et autres points périodiques.

Afin de réduire les coûts de transaction associés à la rédaction de multiples rapports se recoupant, le GPC a accepté la proposition du Secrétariat de remplacer la revue générale du portefeuille par un rapport annuel sur la performance (GPR) plus rationalisé et axé sur les performances[2]. Le GPR 2019 ne traite donc que des ESPIG, y compris les financements du fonds à effet multiplicateur, qui représente 99 % (plus de 2 milliards de dollars) de l'ensemble du portefeuille de financements du PME (2,1 milliards de dollars)[3]. Les rapports sur les ESPDG et les PDG seront disponibles sur le site Web du PME, ainsi que les données relatives aux financements qui étaient auparavant annexées à la revue du portefeuille[4]. Les sections de la revue du portefeuille qui traitaient de questions similaires à celles du rapport sur les résultats — y compris l'analyse des composantes thématiques des ESPIG, les modalités des financements et l'alignement — seront désormais exclusivement présentées dans le rapport sur les résultats[5]. D'autres sections, telles que celles sur la gestion des risques et l'analyse des rapports d'audit, seront présentées directement au Comité du Conseil d'administration concerné, tandis que les sections de la revue du portefeuille qui ne sont plus pertinentes (comme le Point sur le modèle de financement) ont été supprimées.

L'objectif principal du Rapport annuel sur la performance des financements est d'analyser les performances de mise en œuvre des ESPIG, en se concentrant sur les problématiques et tendances dans l'exécution des financements sur plusieurs années, et en particulier de comprendre et proposer des solutions aux problèmes qui se posent en la matière. Il est important de noter que les questions de performances abordées dans ce rapport n'incluent pas les réalisations, les résultats et les impacts des financements. Ces questions sont traitées dans le

[1] Voir le « Mandat du Comité des financements et performances » disponible sur le site du PME : https://www.globalpartnership.org/fr/content/mandat-comite-financements-et-performances

[2] Cette proposition a été présentée au Comité lors de sa réunion à Washington DC, en avril 2019. Ce rapport sera préparé chaque année et disponible avant la réunion du GPC organisée au cours du quatrième trimestre de l'année civile.

[3] Portefeuille total des financements du PME – ESPIG, PDG, et ESPDG – au 30 juin 2019.

[4] À compter de l'exercice 2020.

[5] À l'exception de l'indicateur 25 (performance des ESPIG), sur lequel porte désormais l'essentiel du Rapport sur la performance des financements.

rapport sur les résultats. Le rapport doit donc être examiné parallèlement à celui sur les résultats afin de disposer d'une vue d'ensemble des résultats des financements.

2 OBSERVATIONS CLÉS

Au cours des trois derniers exercices, le volume de financement des ESPIG approuvés a connu une augmentation importante. Au cours de l'exercice 2019, le Partenariat a approuvé une valeur totale de 538,9 millions de dollars d'ESPIG[6]. Cela représente presque trois fois le montant total approuvé au cours de l'exercice 2018 (199,6 millions de dollars) et plus de quatre fois le montant approuvé au cours de l'exercice 2017 (124,8 millions de dollars). De même, le nombre exact de financements approuvés par exercice a considérablement augmenté, passant de quatre pour l'exercice 2017 à 14 pour l'exercice 2018 et à 17 pour l'exercice 2019. Au cours de l'exercice 2019, 57 ESPIG ont été accordés à 50 pays en développement partenaires pour un montant total de 2,08 milliards de dollars[7].

Plus de la moitié des EPSIG du PME continuent de soutenir les pays à faible revenu et les pays touchés par la fragilité et les conflits (PFC). Au cours de l'exercice 2019, les PDP à faible revenu ont bénéficié de 68 % (1,423 milliard de dollars) et les PFC de 63 % (1,311 milliard de dollars) du montant total des financements. **L'Afrique subsaharienne reste la région qui reçoit la plus grande part du financement total des ESPIG en cours de mise en œuvre**, avec près de 928 millions de dollars (soit 72 % des ESPIG actifs à la fin de l'exercice 2019).

Les performances des ESPIG au cours de l'exercice 2019 sont globalement positives et ne diffèrent pas sensiblement de celles de l'exercice précédent. Au cours de l'exercice 2019, six financements (soit 21 % des financements présentant une notation du niveau d'exécution) ont été évalués comme étant « en retard » soit au niveau du décaissement, soit au niveau de la mise en œuvre. Cette situation est semblable à celle du dernier exercice, où sept financements (25 %) avaient un retard de décaissement ou de mise en œuvre. Quatre financements auxquels le statut « en retard » avait été attribué ont vu leur statut revalorisé suite à une meilleure notation au cours de l'exercice 2019[8]. Toutefois, cinq financements ont été nouvellement identifiés comme étant « en retard » soit au niveau du décaissement ou de la mise en œuvre au cours de ce même exercice.

La faiblesse des décaissements au cours de la première année de mise en œuvre est un signe avant-coureur de la lenteur de la mise en œuvre et des difficultés rencontrées dans le processus d'exécution. Une analyse des tendances pluriannuelles de la mise en œuvre et des décaissements des ESPIG montre que les financements qui durent plus de quatre ans et ceux qui doivent éventuellement être prolongés et restructurés affichent généralement un faible volume de décaissements au cours des premières années de mise en œuvre. Les fonds de la plupart de ces financements sont décaissés à un rythme plus lent qui reste relativement stable tout au long de la période de mise en œuvre. À l'inverse, les fonds des financements dont la période de mise en œuvre est plus courte sont décaissés plus rapidement.

Le fait que les financements de plus longue durée ne présentent pas d'augmentation de leurs décaissements au cours des dernières années de mise en œuvre, généralement au cours des années suivant la prolongation et/ou la restructuration, peut indiquer que les problèmes rencontrés sont davantage liés aux modalités d'exécution et/ou aux capacités d'absorption qu'à la structure même du programme. Ces financements nécessitent parfois un délai supplémentaire pour achever leur mise en œuvre et leur décaissement en raison des faibles capacités du

[6] Il s'agit du montant le plus élevé du portefeuille d'ESPIG qui ait été approuvé au cours d'un exercice financier depuis l'adoption en 2015 du modèle de financement en vigueur, et le troisième plus élevé depuis la création de ce Partenariat. Après la conférence de reconstitution des ressources de 2012, le Partenariat a approuvé 24 ESPIG d'une valeur de près d'un milliard de dollars pour l'exercice 2013 et 18 ESPIG d'une valeur de 750 millions de dollars pour l'exercice 2014. Il est toutefois important de noter que ces approbations ont eu lieu avant l'introduction du processus renforcé d'assurance de la qualité des requêtes de financement et du modèle de financement en vigueur. Voir la revue annuelle du portefeuille du PME pour 2013 et 2014 : https://www.globalpartnership.org/fr/content/rapport-dexamen-du-portefeuille-octobre-2013 et https://www.globalpartnership.org/fr/content/examen-du-portefeuille-decembre-2014.

[7] Il s'agit de financements qui 1) ont été approuvés au cours des exercices précédents et de l'exercice en cours et 2) étaient actifs ou approuvés au cours de l'exercice 2019, mais dont la mise en œuvre n'avait pas commencé (c.-à-d. en attente) à la fin de l'exercice.

[8] Deux financements des sept évalués « en retard » ont été clôturés au cours de l'exercice 2019.

pays. En fait, la plupart de ces financements de plus longue durée présentant un rythme de décaissement lent sont octroyés aux PFC (8 sur 12 dans la catégorie des financements d'une durée supérieure à cinq ans).

Bien que le taux de décaissement des financements soit en général plus lent dans les PFC, ces résultats obtenus par ces financements ont tendance à être meilleurs dans les pays présentant une capacité institutionnelle relativement plus importante. Ainsi, la capacité institutionnelle des pays est un facteur important au regard de la durée de la mise en œuvre des financements. Les analyses montrent qu'une augmentation d'un point du score CPIA[9] est associée à une probabilité 6,5 fois plus grande qu'un financement soit classé dans la catégorie des financements à exécution rapide, ce qui indique que la mise en œuvre des financements dans les pays affichant une faible capacité est particulièrement difficile.

La plupart des retards de décaissement s'expliquent par des retards dans la mise en œuvre. La majorité des retards de décaissements étaient liés à des difficultés opérationnelles et à des facteurs externes survenus au cours du cycle de mise en œuvre du programme[10]. Trente-deux pour cent des facteurs de retard signalés entre l'exercice 2014 et l'exercice 2019 étaient attribuables à des changements imprévus et à des circonstances externes, comme un conflit armé, une pandémie ou un changement de direction ou de politiques du gouvernement, pendant le cycle du projet. **Les difficultés opérationnelles étaient le plus souvent mentionnées** (49 %) au titre des facteurs internes contribuant aux retards. Parmi ces dernières, les problèmes liés à la passation de marchés étaient les plus fréquents (26 %), ce qui correspond à l'analyse des retards de mise en œuvre conduite au cours de l'exercice 2018, selon laquelle les difficultés étaient majoritairement liées à des questions de passation des marchés (après celles relatives à la préparation des activités).

Des difficultés opérationnelles peuvent se poser même dans le cas de financements performants, mais si elles sont traitées efficacement et rapidement, elles ne sont pas de nature à retarder la mise en œuvre des financements. Il ressort de ces constatations que les principaux domaines à prendre en considération par le PME pour résoudre ces difficultés opérationnelles pourraient comprendre l'amélioration de la préparation des projets, le renforcement du suivi au cours des premières années de mise en œuvre et une approche plus souple des modalités de mise en œuvre fondée sur une évaluation des capacités en temps voulu.

Pour renforcer la mise en œuvre des financements, les recommandations suivantes pourraient être envisagées : 1) établir le juste équilibre et le seuil approprié pour l'évaluation de l'état de préparation à la mise en œuvre des financements, y compris l'établissement de priorités, le renforcement de la qualité, l'organisation des activités préparatoires en temps voulu, la réalisation des exigences pour la préparation à la mise en œuvre et la fixation d'une date de démarrage réaliste ; 2) faire un suivi plus rigoureux de la mise en œuvre et des décaissements pendant les premières années d'exécution ; 3) adopter une démarche flexible et des modalités de mise en œuvre appropriées dans les pays ayant une capacité limitée.

[9] CPIA – Évaluation de la politique et des institutions nationales – est la notation des pays en fonction d'un ensemble de 16 critères répartis en quatre groupes : gestion économique, politiques structurelles, politiques d'insertion sociale et d'équité, et gestion et institutions du secteur public. Pour plus de détails, voir https://datacatalog.worldbank.org/dataset/country-policy-and-institutional-assessment.

[10] Le tableau 5 présente une ventilation des facteurs internes et externes contribuant aux retards de décaissement.

3 PRÉSENTATION DU PORTEFEUILLE D'ESPIG

3.1 DESCRIPTION DU PORTEFEUILLE D'ESPIG

Au cours de l'exercice 2019, 57 ESPIG (actifs, clôturés et en attente) ont été octroyés à 50 PDP, pour une valeur de 2,08 milliards de dollars[11]. Sur les **57** ESPIG, la mise en œuvre de neuf d'entre eux était en attente (c'est-à-dire qu'elle n'avait pas encore commencé) à la fin de l'exercice 2019[12]. Le tableau 1 présente un aperçu de l'ensemble des ESPIG (qu'ils soient actifs, clôturés ou en attente) depuis l'exercice 17. Une liste détaillée de tous les ESPIG (actifs, clôturés ou en attentes pendant l'exercice 2019) est présentée à l'annexe 1.

Sur les 17 ESPIG approuvés au cours de l'exercice 2019, huit ont commencé à être mis en œuvre. Parmi ces financements, celui du Soudan du Sud comprenait un financement accéléré[13], qui a été clôturé à la fin de l'exercice 2019. Tous les autres financements, y compris l'ESPIG régulier du Soudan du Sud, sont restés actifs à la fin de l'exercice 2019.

Tableau 1 : Portefeuille d'ESPIG, exercices 2017 - 2019

	APPROUVE RECEMMENT	ACTIF	CLOTURE	EN ATTENTE	TOTAL (ACTIF, CLOTURE ET EN ATTENTE)	ACTIF & CLOTURE
Portefeuille ESPIG au 30 juin 2017						
Nombre de financements	4	48	10	3	61	58
Montant (millions USD)*	124,8	1961,9	357,4	202,3	2521,6	2319,3
Portefeuille ESPIG au 30 juin 2018						
Nombre de financements	14	34	24	8	66	58
Montant (millions USD)*	199,6	1445,7	870,3	94,1	2410,1	2316
Portefeuille ESPIG au 30 juin 2019						
Nombre de financements	17	38**	12**	9**	57**	49
Montant (millions USD)*	538,9	1293,3	464,5	320,9	2078,7	1757,8

* Les financements approuvés avant décembre 2016 n'incluent pas les allocations de supervision. Les allocations de supervision sont incluses dans le montant des financements approuvés après cette date.

** Dans certains cas, un même financement est comptabilisé dans plusieurs catégories (actif, clôturé, en attente). Par exemple, la **Côte d'Ivoire** a reçu un financement supplémentaire ESPIG (allocation maximale par pays supplémentaire ou AMP) en mai 2019 après l'approbation de son ESPIG régulier (février 2018). Ces deux financements ont été pris en compte comme un seul financement dans la colonne « total ». Toutefois, au 30 juin 2019, le financement additionnel était « en attente » alors que l'ESPIG régulier était « actif ». Ces deux financements sont donc présentés de cette manière dans les colonnes correspondantes. De même, le **Soudan du Sud** a bénéficié d'un financement accéléré et d'un ESPIG régulier. Au 30 juin 2019, le financement accéléré était clôturé et l'ESPIG régulier toujours actif. Bien que le financement accéléré du Soudan du Sud et l'ESPIG régulier soient considérés comme un seul financement dans la colonne « total », ils sont comptabilisés de manière distincte dans les colonnes « actif » et « clôturé » respectivement. Cependant, le **Zimbabwe** a reçu une part fixe de l'ESPIG puis une part variable et un financement du fonds à effet multiplicateur. Tous étaient actifs à la fin de l'exercice 2019, par conséquent, ils sont pris en compte comme un financement unique dans les colonnes « actif » et « total ». Ce qui précède explique pourquoi le nombre de financements s'élève à 57 (et non 59, résultat obtenu lorsque l'on ajoute les financements actifs, en attentes et clôturés).

[11] Il s'agit des financements qui étaient 1) approuvés au titre des exercices précédents ou de l'exercice en cours et 2) actifs au cours de l'exercice 2019 ou approuvés durant cet exercice, mais dont la mise en œuvre n'avait pas commencé à la fin de l'exercice.

[12] Il s'agit notamment des ESPIG du Bénin, du Burundi, de la Côte d'Ivoire, du Myanmar, du Népal, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, du Sénégal, de la Tanzanie continentale et de l'Ouzbékistan.

[13] La part du financement accéléré du Soudan du Sud, approuvé séparément, n'est pas intégrée dans les 17 nouveaux ESPIG récemment approuvés présentés ici. Les financements accélérés sont accordés aux pays éligibles à un ESPIG touchés par une crise au titre de laquelle un appel humanitaire a été lancé. La requête pour obtenir une partie (jusqu'à 20 %) de l'AMP du pays est traitée en priorité dans le cadre du processus de financement accéléré afin de répondre aux besoins humanitaires urgents dans le secteur de l'éducation.

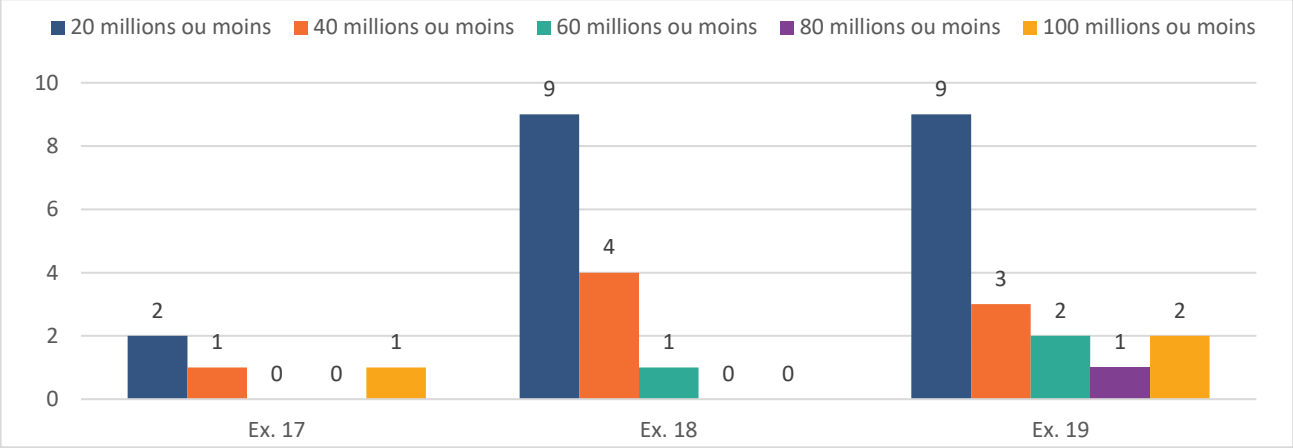
Il y a eu une augmentation significative du montant des financements approuvés au cours des trois derniers exercices. Le Partenariat a approuvé des ESPIG pour un montant total de 538,9 millions de dollars au cours de l'exercice 2019[14]. Ce montant, comme l'illustre le graphique 1 est presque trois fois supérieur au montant approuvé au cours de l'exercice précédent (exercice 2018) et plus de quatre fois supérieur au montant approuvé au cours de l'exercice 2017.

Graphique 1 : Montant des financements approuvés au titre des ESPIG (USD)



L'augmentation considérable du montant total des financements approuvés est principalement attribuable à la taille plus importante des financements par pays au cours de l'exercice 2019. En effet, comme le montre le graphique 2, le quasi-triplement du montant total des financements approuvés entre les exercices 2018 et 2019 est imputable à l'approbation de quelques financements d'un montant plus élevés durant l'exercice 2019.

Graphique 2 : Répartition du nombre d'ESPIG approuvés par montant de financement, exercices 2017–2019



Au 30 juin 2019[15], le montant cumulé des décaissements au titre des ESPIG actifs s'élevait à 694,06 millions de dollars, alors que ce montant était de 843,4 millions pour l'exercice 2018 et de 1,51 milliard pour l'exercice 2017. En termes de décaissements non cumulatifs, un total de 262 millions de dollars a été déboursé au cours de l'exercice 2019[16]. Ce montant était de 494 millions de dollars pour l'exercice 2018 et 421 millions de dollars pour l'exercice 2017[17]. Au cours de l'exercice 2019, 67 % des décaissements ont été effectués par des PFC (51 % au

[14] Il s'agit du montant le plus élevé du portefeuille d'ESPIG qui ait été approuvé au cours d'un exercice financier depuis l'adoption en 2015 du modèle de financement en vigueur, et le troisième plus élevé depuis la création de ce Partenariat. Après la conférence de reconstitution des ressources de 2012, le Partenariat a approuvé 24 ESPIG d'une valeur de près d'un milliard de dollars pour l'exercice 2013 et 18 ESPIG d'une valeur de 750 millions de dollars pour l'exercice 2014. Il est toutefois important de noter que ces approbations ont eu lieu avant l'introduction du processus renforcé d'assurance de la qualité des requêtes de financement et du modèle de financement en vigueur. Voir la Revue annuelle du portefeuille du PME pour 2013 et 2014 : https://www.globalpartnership.org/fr/content/rapport-dexamen-du-portefeuille-octobre-2013 et https://www.globalpartnership.org/fr/content/examen-du-portefeuille-decembre-2014.

[15] Le décaissement cumulé est le montant total décaissé par un financement actif depuis le début de sa mise en œuvre jusqu'à la fin de la période considérée.

[16] Le montant du décaissement de l'exercice 2019 porte sur l'ensemble de l'exercice (juillet 2018 - juin 2019), tandis que le montant indiqué dans la section sur les performances porte sur la période juillet 2018 - mai 2019.

[17] Les montants des décaissements des exercices 2018 et 2017 ont été alignés sur ceux présentés dans le Rapport sur les résultats 2019, qui intègre des données supplémentaires qui n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du rapport sur la Revue du portefeuille 2018.

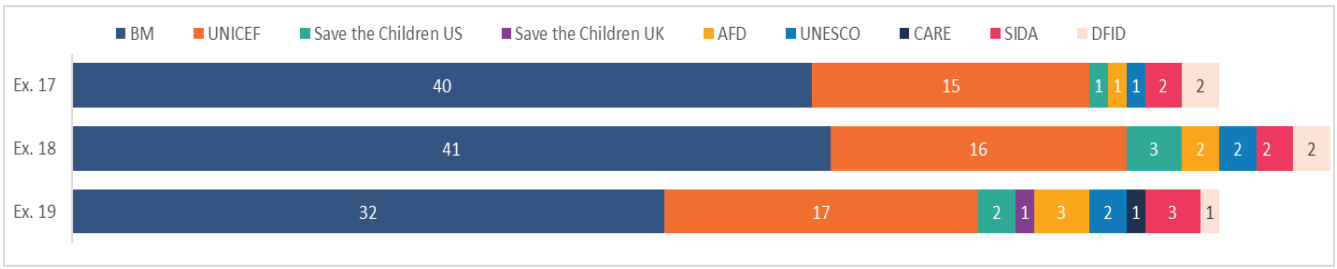
cours de l'exercice 2018), 85 % en Afrique subsaharienne (73 % au cours de l'exercice 2018) et 65 % dans les pays en développement partenaires à faible revenu (59 % en exercice 2018).

3.2 RÉPARATION PAR AGENT PARTENAIRE

Au cours de l'exercice 2019, neuf organisations ont agi en qualité d'agent partenaire, contre sept au cours des exercices 2018 et 2017. CARE et Save the Children UK sont devenus de nouveaux agents partenaires au cours de l'exercice 2019. Parmi les agences qui ont joué le rôle d'agent partenaire au cours de l'exercice 2019, on peut donc citer l'Agence française de développement (AFD), CARE, le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni, Save the Children US, Save the Children UK, l'Agence suédoise de coopération au développement internationale (Sida), l'UNESCO, l'UNICEF et la Banque mondiale.

Au 30 juin 2019, 52 % des ESPIG actifs, clôturés et en attente étaient supervisés par la Banque mondiale. Il s'agit d'une diminution par rapport aux exercices 2018 et 2017 pendant lesquels la Banque mondiale supervisait respectivement 41 ESPIG (soit 60 %) et 40 ESPIG (soit 65 %). L'UNICEF est le deuxième agent partenaire, et supervise 17 ESPIG (soit 27 %) pour l'exercice 2019, ce qui représente une légère augmentation par rapport aux deux exercices précédents. Le graphique 3 indique le nombre d'ESPIG gérés par chacun des agents partenaires entre les exercices 2017 et 2019[18].

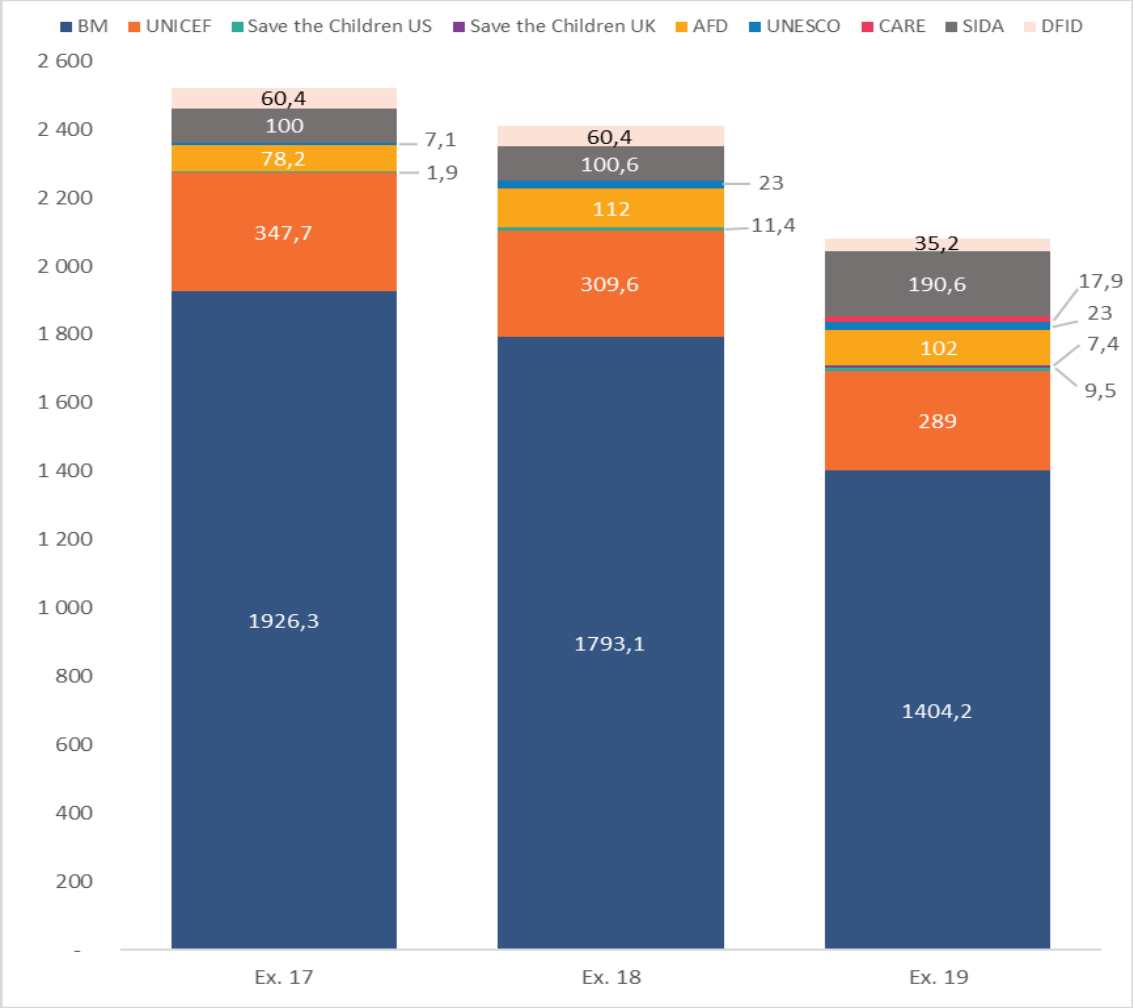
Graphique 2 : Nombre d'ESPIG gérés par agent partenaire, exercices 2017–2019



Le montant total pour lequel la Banque mondiale est intervenue en qualité d'agent partenaire a diminué, passant de 1,93 milliard de dollars (exercice 2017) à 1,79 milliard (exercice 2018) et 1,40 milliard (exercice 2019). Le nombre d'ESPIG gérés par l'UNICEF a également diminué, passant de 348 millions de dollars au cours de l'exercice 2017 à 310 millions de dollars au cours de l'exercice 2018 et à 289 millions de dollars au cours de l'exercice 2019. Au cours de l'exercice 2019, le DFID a supervisé un ESPIG pour un montant total de 35,2 millions de dollars contre deux ESPIG d'une valeur de 60,4 millions de dollars pour les exercices 2017 et 2018. À l'inverse, les portefeuilles de l'AFD et de SIDA ont augmenté d'un ESPIG chacun. CARE, et Save the Children R.-U., en tant que nouveaux agents partenaires, ont administré chacun un financement en Somalie (fédérale) pour un montant total de 17,9 millions de dollars et en Papouasie-Nouvelle-Guinée pour un montant de 7,4 millions de dollars respectivement. Le graphique 4 indique le montant d'ESPIG supervisé par chacun des agents partenaires sur la période couvrant les exercices 2017 à 2019.

[18] Il convient de noter que certains financements sont supervisés par plus d'un agent partenaire. Chaque approbation est prise en compte séparément (bien qu'il s'agisse du même financement) afin de conduire une analyse correcte du nombre de financements gérés par agent partenaire. Cette méthodologie ne s'applique qu'à la section 3.2 et explique pourquoi le nombre total d'agents partenaires par exercice figurant dans cette section diffère du nombre (effectif) figurant aux autres sections.

Graphique 3 : Montant des ESPIG par agent partenaire (millions USD), exercices 2017-2019



3.3 RÉPARTITION DES ESPIG PAR RÉGION

La part la plus importante du financement total au titre des ESPIG en cours de mise en œuvre continue d'être octroyée à l'Afrique subsaharienne, soit près de 928 millions de dollars, ce qui représente 72 % des ESPIG actifs (à la fin de l'exercice 2019). L'Asie du Sud est la deuxième région la plus importante, avec 203 millions de dollars, soit 16 % des ESPIG actifs à la fin de l'exercice 2019. Le tableau 2 présente une ventilation des portefeuilles d'ESPIG par région.

Tableau 2 : Portefeuille des ESPIG selon les régions (actifs, clôturés et en attente au 30 juin 2019)

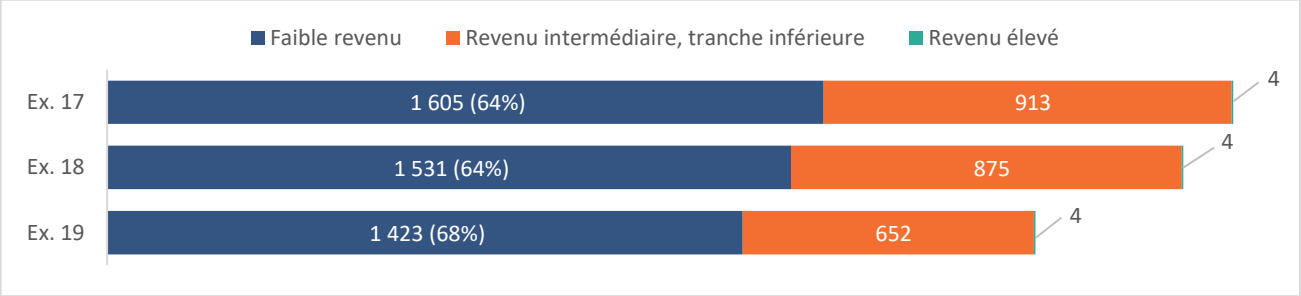
REGION	NOMBRE D'ESPIG	% D'ESPIG	PFC	% DE PFC PAR REGION	% D'ESPIG DANS DES PFC	MONTANT FINANCEMENT (USD)	% MONTANT TOTAL DES FINANCEMENTS
Actifs au 30 juin 2019							
Asie du Sud	5	13,2	2	9,1	40	203 432 407	15,7
Afrique subsaharienne	28	73,7	19	86,4	67,9	927 965 830	71,8
Asie de l'Est et Pacifique	2	5,3	0	0	0	37 400 000	2,9
Amérique latine et Caraïbes	1	2,6	0	0	0	2 000 000	0,2
Europe et Asie centrale	1	2,6	0	0	0	49 900 000	3,9
Moyen-Orient et Afrique du Nord	1	2,6	1	4,5	100	72 600 000	5,6
Total	**38***	**100**	**22**	**100**	**57,9**	**1 293 298 237**	**100**
Clôturés au 30 juin 2019							
Afrique subsaharienne	11	91,7	8	100	72,7	462 810 000	99,6
Amérique latine et Caraïbes	1	8,3	0	0	0	1 700 000	0,4
Total	**12**	**100**	**8**	**100**	**66,7**	**464 510 000**	**100**
En attente au 30 juin 2019							
Afrique subsaharienne	5	55,6	2	50	40	205 600 000	64,1
Asie de l'Est et Pacifique	2	22,2	2	50	100	81 099 000	25,3
Asie du Sud	1	11,1	0	0	0	24 200 000	7,5
Europe et Asie centrale	1	11,1	0	0	0	10 000 000	3,1
Total	**9**	**100**	**4**	**100**	**44,4**	**320 899 000**	**100**

* Si l'on ajoute les financements actifs, en attente et clôturés, le nombre total d'ESPIG est de 59. Toutefois, si l'on tient compte des explications fournies dans la note du tableau 1, le nombre total (effectif) d'ESPIG pour cette période est de 57.

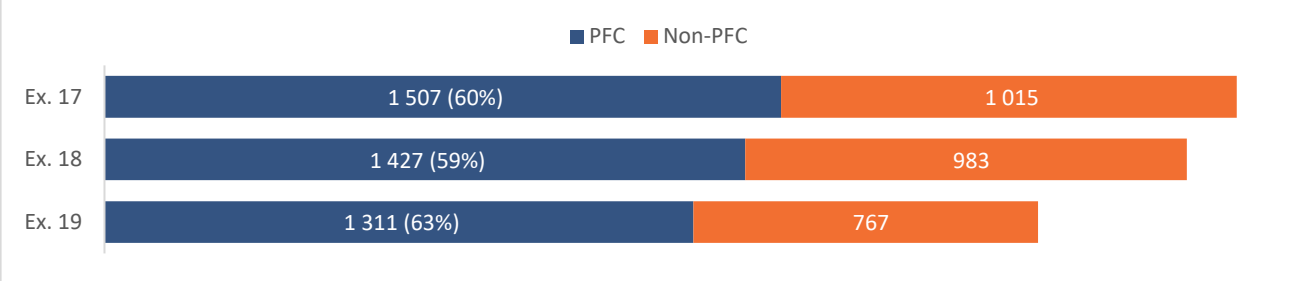
3.4 RÉPARTITION PAR REVENU ET PAR FRAGILITÉ

Au cours de l'exercice 2019, les pays à faible revenu et les PFC ont continué de recevoir la plus grande part des financements ESPIG. Comme le montre le graphique 5, bien qu'ils aient bénéficié d'un montant total d'allocations plus faibles au cours de l'exercice 2019 (1,423 milliard de dollars) qu'au cours des exercices 2018 (1,531 milliard de dollars) et 2017 (1,605 milliard de dollars), les pays à faible revenu ont reçu une part plus importante du financement total octroyé par le PME (68 %) qu'au cours des exercices 2018 et 2017 (64 % pour les deux exercices). De même, et comme l'illustre le graphique 6, les PFC ont reçu un montant total d'allocations plus faible au cours de l'exercice 2019 (1,311 milliard de dollars) qu'au cours des exercices 2018 (1,427 milliard de dollars) et 2017 (1,507 milliard de dollars), mais une proportion plus importante (63 %) des financements alloués comparativement aux exercices 2018 (59 %) et 2017 (60 %).

Graphique 4 : Valeur des ESPIG actifs, clôturés et en attente par catégorie de revenu (millions USD), exercices 2017 à 2019



Graphique 5 : Montant total des ESPIG actifs, clôturés et en attente par statut du pays (PFC ou non) (millions USD), exercices 2017 à 2019



4 PERFORMANCES DES ESPIG

4.1 ANALYSE DES DÉCAISSEMENTS ET DE LA MISE EN OEUVRE

La présente section examine les performances des ESPIG en termes de taux de décaissement et de mise en œuvre et leur attribue les notes « *en bonne voie, légèrement en retard*[19] ou *en retard* ». **La notation des financements en fonction de leur niveau de mise en œuvre** est basée sur l'évaluation du niveau de mise en œuvre d'un ESPIG en vue de la réalisation de ses principaux résultats. La **notation des financements en fonction de leur niveau de décaissements** est basée sur l'évaluation du pourcentage de décaissements cumulés sur une période au regard d'une période équivalente. (cf. annexe 2B pour plus de détails sur les définitions des notations et la méthodologie de codage).

L'échantillon des financements actifs pour lesquelles des notes sont disponibles au cours de l'exercice 2019 (29 financements) est comparable à celui de l'exercice 2018 (28 financements), mais inférieur à ceux des exercices 2016 et 2017 (54 et 48 financements respectivement). La petite taille de l'échantillon de l'exercice 2019 peut être expliquée par : i) un nombre élevé de financements clôturés au cours des exercices 2018 (24) et 2019 (12) ; et ii) l'indisponibilité des notations pour les 18 nouveaux financements dont les premiers rapports sur l'avancement de la mise en œuvre (dont la notation de l'agent partenaire) n'ont pas encore dû être communiqués au Secrétariat[20].

Cette section présente les résultats de quatre types d'analyses : i) une analyse des tendances basée sur les six années de données disponibles pour l'évaluation des décaissements et de la mise en œuvre des financements ; ii) une analyse comparative des financements actifs au cours de l'exercice 2019 par rapport à l'exercice 2018 expliquant les changements apportés ; iii) une analyse des schémas de décaissement des ESPIG et des retards ; et iv) une analyse des résultats d'exécution (financements qui étaient majoritairement en bonne voie dans leur mise en œuvre), et des enseignements tirés de certaines difficultés rencontrées sur la base de l'examen des rapports de fin d'exécution des financements clôturés.

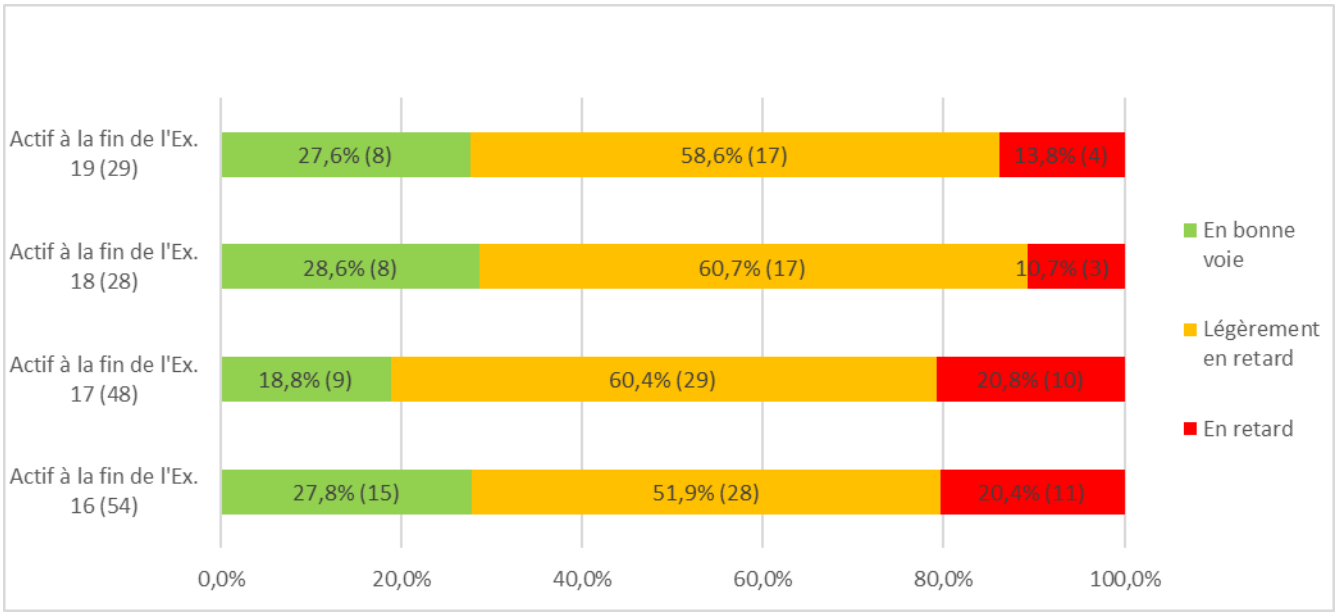
Tendances de l'exercice 2016 à l'exercice 2019

Les notes de mise en œuvre de l'exercice 2019 sont semblables à celles de l'analyse de l'an dernier, avec une augmentation insignifiante de la part des financements « en retard » (3,1 points de pourcentage ou un ESPIG). Comme au cours des trois derniers exercices, la plupart des ESPIG (environ 60 %) n'ont accusé qu'un léger retard dans la mise en œuvre au cours de l'exercice 2019 (voir figure 7).

[19] Il est important de noter que selon la méthodologie du cadre de résultats du PME sur le suivi de l'état d'avancement global de la mise en œuvre des financements (indicateur 25), les financements dont toutes les réalisations principales, ou les plus importantes sont escomptées avec un niveau modéré de lacunes, sont classés « *en bonne voie* ». Toutefois, dans le présent Rapport sur la performance des financements et dans les précédentes revues du portefeuille, les financements « *légèrement en retard* » sont examinés comme une catégorie distincte de financements dans le cadre d'une approche plus granulaire de l'analyse de l'état de mise en œuvre.

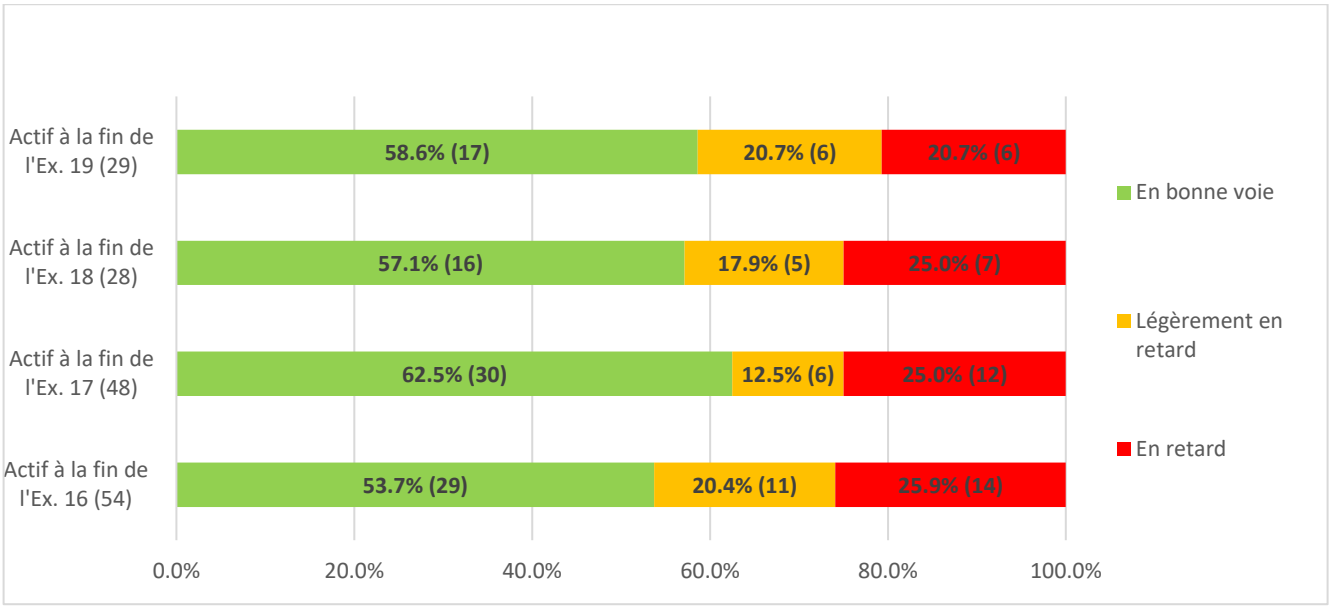
[20] Selon la politique ESPIG du PME en matière de soumission de rapports, les agents partenaires disposent d'un délai de 15 mois à compter de la date de début du financement pour soumettre le premier rapport sur l'avancement (pour plus de détails sur la politique ESPIG du PME en matière de soumission de rapports, se référer à : https://www.globalpartnership.org/content/policy-education-sector-program-implementation-grants). Les pays qui ont bénéficié de nouveaux financements effectifs pour lesquels le premier rapport d'activité (et les notes de l'agent partenaire) ne sont pas encore disponibles sont l'Afghanistan (à compter d'avril 2019), le Bangladesh, le Bhoutan, le Cap-Vert, le Cameroun (financement accéléré), la Sierra Leone, la Somalie (fédéral), la Somalie (Somaliland) et le Soudan du Sud. Bien que ces nouveaux financements ne soient pas inclus dans l'analyse de la mise en œuvre et des décaissements de cette année, leur performance est suivie de près par le Secrétariat grâce à un engagement régulier avec les agences de coordination, les points focaux du ministère de l'Education, les agents partenaires et les partenaires de développement. L'analyse des décaissements et de la mise en œuvre de ces nouveaux financements sera intégrée dans le Rapport sur la performance des financements 2020.

Graphique 6 : Niveau de mise en œuvre des ESPIG (en pourcentage et nombre d'ESPIG), exercices 2016 à 2019



Les notes relatives aux décaissements de l'exercice 2019 montrent une amélioration par rapport aux années précédentes, la part des financements « en retard » dans l'échantillon étant la plus faible de ces quatre dernières années. La plupart des ESPIG sont « en bonne voie » de décaissement, comme les années précédentes (voir figure 8).

Graphique 7 : Niveau de décaissement des ESPIG (en pourcentage et nombre d'ESPIG), exercices 2016 à 2019



Notations de l'exercice 2019 et changements par rapport à l'exercice 2018[21]

Au cours de l'exercice 2019, les performances des financements sont globalement positives et ne diffèrent pas sensiblement de celles de l'exercice précédent. Au cours de l'exercice 2019, sept financements actifs sur 29 (24 %) ont été évalués « en bonne voie » *tant pour le décaissement que pour la mise en œuvre*, et six financements (21 %) ont été évalués comme étant « en retard » *soit pour le décaissement soit pour la mise en œuvre (voir tableau 3)*. Ce résultat est semblable à celui du dernier exercice, au cours duquel six financements actifs sur 28 (21 %) ont été considérés comme étant « en bonne voie » et sept financements (25 %) comme étant « en retard » soit pour le décaissement, soit pour la mise en œuvre. Quatre financements auxquels le statut « en retard » avait été attribué ont vu leur statut revalorisé suite à une meilleure notation au cours de l'exercice 19. Parmi ceux-ci, un financement est « sorti du rouge » en matière de mise en œuvre et de décaissement (Organisation des États des Caraïbes orientales ou OECO), et trois financements sont « sortis du rouge » en matière de décaissement (Érythrée, RDP lao et Zimbabwe)[22] .

Tableau 3 : Liste des ESPIG actifs par niveau de décaissement et de mise en œuvre, au 30 juin 2019

NIVEAU DE DECAISSEMENT, EXERCICE 2019	NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE EXERCICE 2019	NOMBRE D'ESPIGS	LISTE DES ESPIG
En bonne voie	En bonne voie	7	Gambie, Kenya, Nigéria, Pakistan (Balouchistan), RDP lao, Somalie (Puntland), Togo
En bonne voie	Léger retard	10	Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Érythrée, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, OECO, Ouganda, Ouzbékistan, Tanzanie (Zanzibar)
Léger retard	En bonne voie	1	Madagascar
Léger retard	Léger retard	5	Cambodge, Libéria, Népal, République centrafricaine, Zimbabwe
En retard	Léger retard	2	Comores, Éthiopie
En retard	En retard	4	Congo, Rép. dém. du, Lesotho, Tchad, Yémen
Total		**29**	

L'amélioration des notations s'explique par un certain nombre de mesures prises pour remédier aux retards de mise en œuvre et de décaissement, dont la restructuration, l'appui à la mise en œuvre fourni par l'agence de coordination, le Groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE) et le Secrétariat, le recrutement d'un coordonnateur national de programme pour pallier aux difficultés de coordination et une amélioration dans la hiérarchisation des activités au cours de la mise en œuvre. Pour l'OECO, la restructuration du cadre de résultats en juin 2018, qui comprenait des indicateurs de résultats révisés et des cibles moins ambitieuses, ainsi que l'organisation de plusieurs missions d'appui à la mise en œuvre suite à cette restructuration, ont permis d'améliorer la notation en matière de décaissements et de mise en œuvre. Au **Laos**, la restructuration a permis de recentrer le programme de lecture prévu à l'origine pour les premières années d'études primaires sur le soutien à la pré-alphabétisation et à la prénumératie au niveau du préscolaire, et de réviser les dispositions relatives aux plans d'amélioration des écoles et au versement des subventions globales aux écoles. Ces changements apportés au programme, ainsi que le recrutement d'un coordonnateur de programme chargé exclusivement de la mise en œuvre de l'ESPIG, ont permis de surmonter efficacement les difficultés de mise en œuvre. Au **Zimbabwe**, le GLPE

[21] Comme pour l'exercice précédent, cette année, l'analyse de la notation des financements en fonction de leur niveau de mise en œuvre et de décaissement porte sur les financements en cours au 30 juin 2019. Pour plus de détails sur les financements clôturés au cours de l'exercice 2019, voir la section 6, sur les financements clôturés.

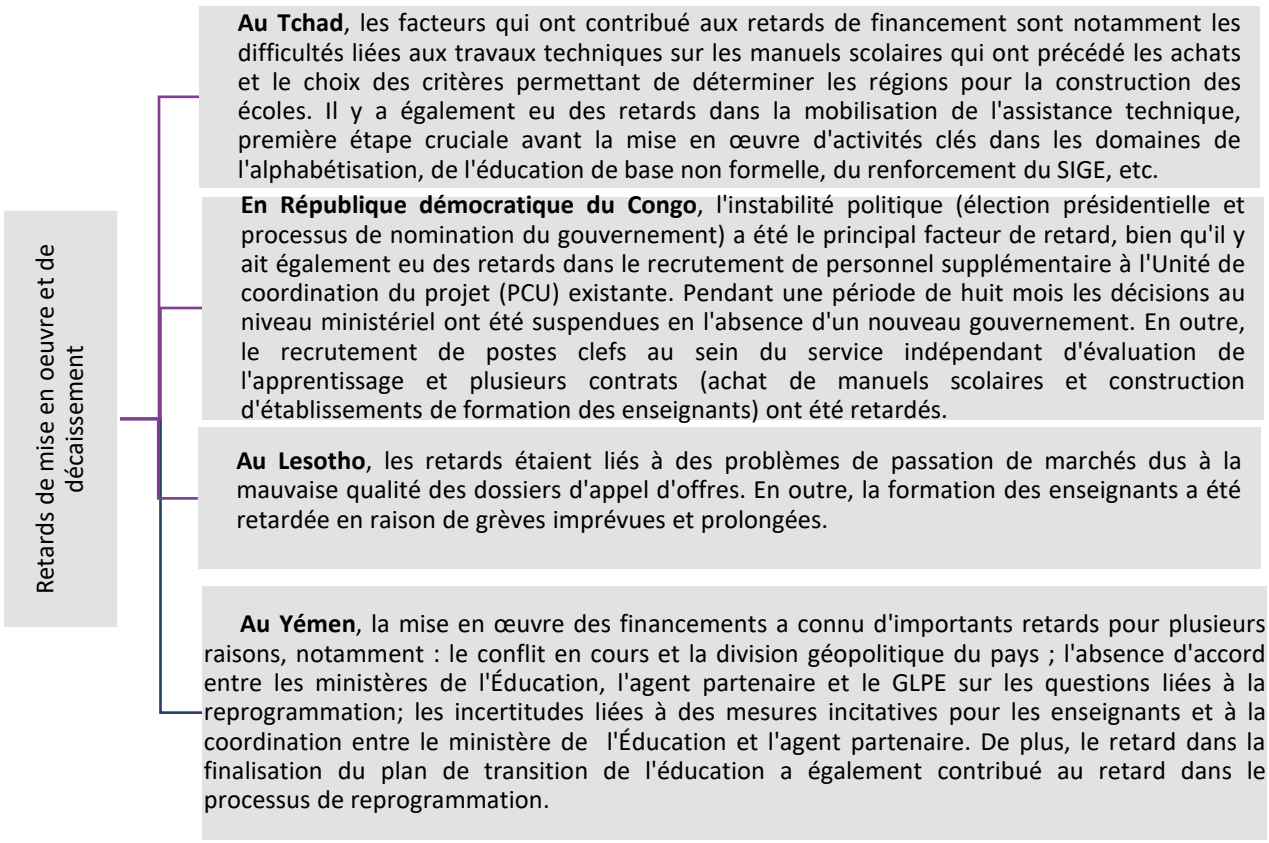
[22] Les deux autres financements qui ont été notés « en retard » ont été clôturés au cours de l'exercice 2019 (Cameroun et Zambie). Le Cameroun est « sorti du rouge » au niveau de la mise en œuvre et du décaissement avant la clôture du financement (il a été classé « légèrement en retard » dans la mise en œuvre et « en bonne voie » dans le décaissement avec un taux de décaissement de 98 % lors de la clôture. L'ESPIG de la Zambie a continué d'être évalué « en retard » tant dans la mise en œuvre que dans les décaissements, avec un taux de décaissement de 60 % lors de la clôture.

(Groupe de coordination de l'éducation ou ECG) a veillé à ce que les éditeurs potentiels de manuels scolaires soient contactés plus tôt et informés à l'avance des exigences et des délais afin de réduire tout retard potentiel en matière d'achat de manuels scolaires. Avec l'appui de l'agence de coordination et du Secrétariat, l'**Érythrée** a donné la priorité à la passation de marchés de matériaux de construction pour les écoles et l'a achevée dans les délais.

Cependant, cinq nouveaux financements ont été identifiés comme « en retard » dans le décaissement ou la mise en œuvre au cours de l'exercice 2019 (Comores, Éthiopie, Lesotho, République démocratique du Congo et Tchad). Sur ces cinq financements, deux étaient de nouveaux financements qui ont commencé à être mis en œuvre au cours de l'exercice 2019 (Tchad et Comores). Un seul financement (Yémen) a continué d'être « en retard » depuis l'exercice 2018.

Pour cinq des six financements « en retard », les retards étaient essentiellement dus à des facteurs externes, tels que l'instabilité politique (République démocratique du Congo), le conflit en cours (Yémen), les risques sociopolitiques et géoclimatiques (Comores) et des circonstances imprévues telles que des grèves des enseignants (Lesotho) et un long procès au tribunal à propos d'un différend concernant un appel d'offres (Ethiopie).

Cinq des six financements « en retard » ont été octroyés à des PFC (Comores, Éthiopie, République démocratique du Congo, Tchad et Yémen). Ces financements représentent 29 % des financements octroyés à des PFC (soit cinq des 17 financements des PFC) au cours de l'exercice 2019, tandis que la part des financements en retard dans les autres pays (soit un des 12 financements non PFC) ne représente que 8 % des financements accordés. Les causes de ces retards sont examinées dans le graphique ci-dessous. Par ailleurs, la part des financements dont la mise en œuvre et le décaissement sont « en bonne voie » est plus élevée dans les PFC (soit 29 % ou cinq financements) que dans les autres pays (16,7 %, soit deux financements).



Retards de décaissement	**Aux Comores**, les retards sont principalement dus aux aléas sociopolitiques et géo-climatiques. Des retards ont été enregistrés dans la passation des contrats, le recrutement de consultants et des difficultés à mobiliser les cadres du ministère de l'Éducation pendant les périodes préélectorales, électorales et post-électorales. Le passage du cyclone Kenneth a amené le ministère de l'Éducation à suspendre le programme régulier pour se concentrer sur la réponse d'urgence.
	En Éthiopie, la finalisation des contrats d'impression et de distribution des manuels scolaires a été retardée en raison de problèmes de passation de marchés. Bien que le contrat ait été signé en août 2018, une plainte déposée par un soumissionnaire ayant perdu l'appel d'offres a donné lieu à un procès devant la Cour suprême fédérale et à la suspension des versements aux entreprises l'ayant remporté. Après un long délai, le tribunal a statué en faveur du ministère de l'Éducation pour procéder à l'exécution des contrats.

Note : Voir l'annexe 4 pour plus de détails sur chacun des financements.

4.2 ANALYSE DES SCHEMAS ET DES RETARDS DE DECAISSEMENT

Au cours de l'exercice 2019, le Secrétariat a procédé à une analyse quantitative plus approfondie des schémas de répartition des décaissements sur la base des données disponibles de décaissements des ESPIG, ainsi qu'à des analyses qualitatives et quantitatives des raisons des retards de décaissements. Les détails se trouvent en annexe 4 des Revues du portefeuille pour les exercices 2014 à 2018, et en annexe 2A du présent rapport pour cette année.

L'analyse du schéma de répartition des décaissements a porté sur la mise en œuvre de 96 ESPIG clôturés depuis la création du PME[23]. En moyenne, les ESPIG ont été en vigueur pendant environ quatre ans, mais avec de grandes disparités. Près de la moitié des financements (45 sur 96) ont pris plus de quatre ans pour être mis en œuvre et entièrement décaissés, dont 12 ont pris plus de cinq ans.

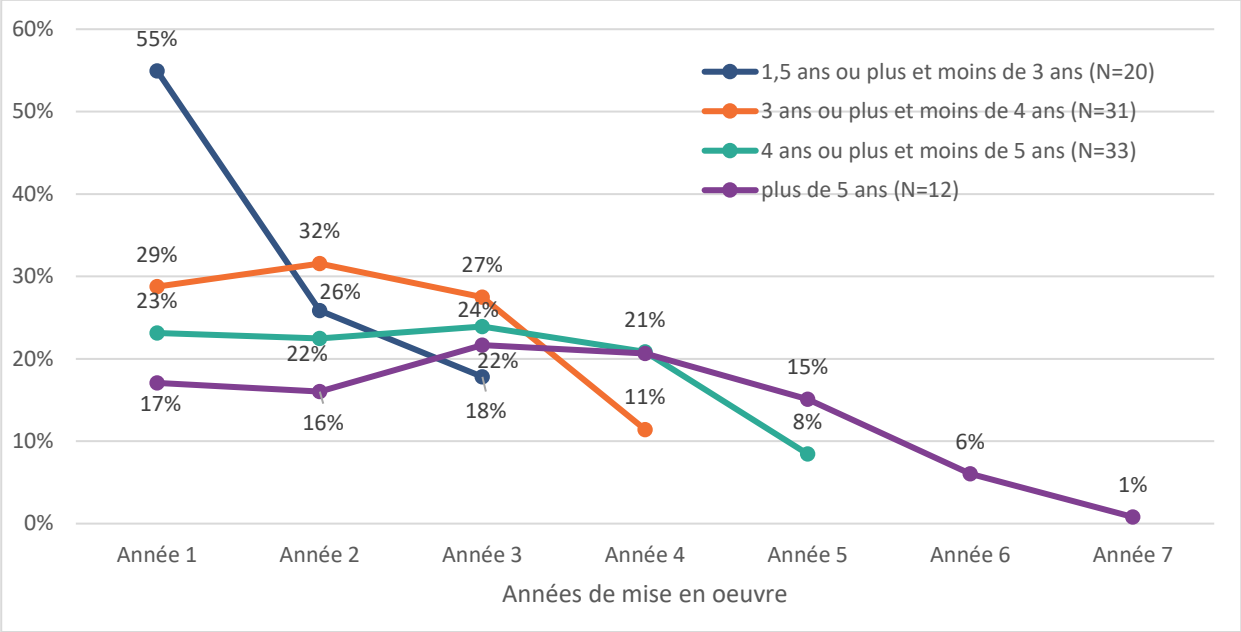
Les financements dont la période de mise en œuvre est plus courte (inférieure à quatre ans de mise en œuvre) décaissent généralement la plupart de leurs fonds de manière anticipée, et le montant décaissé vers la fin de la période de financement est relativement faible. Les financements d'une durée maximale de trois ans ont décaissé la part la plus importante de leur financement au cours de la première année de mise en œuvre (55 %), le reste du financement étant décaissé à parts égales au cours des deux années suivantes. Le graphique 9 présente la répartition moyenne en pourcentage en fonction de la durée du financement. Les financements d'une durée de trois ou quatre ans présentent une répartition uniforme des décaissements au cours des trois premières années, de sorte que la majorité des fonds (88 %) sont utilisés avant la dernière année d'exécution. Il s'agit des financements qui ont permis de mettre en œuvre efficacement leurs activités et de décaisser leurs fonds en temps utile. Un très petit nombre de ces financements ont été restructurés et/ou prolongés.

Les financements dont la période de mise en œuvre est plus longue (supérieure à quatre ans de mise en œuvre) sont généralement décaissés plus lentement dès le début et cela de façon continue tout au long de la période de mise en œuvre. La plupart de ces financements de plus longue durée ont été prolongés et/ou restructurés au moins une fois[24].

[23] L'échantillon comprend tous les financements clôturés depuis la création du PME, sauf ceux qui ont été clôturés récemment et ceux qui ont duré moins de 1,5 an. Les premiers sont exclus, car les fonds non décaissés peuvent être décaissés pendant la période de grâce, allant de six mois à un an, après la date de clôture du financement. Les financements qui ont duré moins de 1,5 an sont exclus, car il s'agit probablement de financements accélérés.

[24] Il n'est pas possible de fournir des informations sur le nombre de prorogations et de restructurations pour les financements clôturés avant 2016 en raison du manque de données sur ce sujet.

Graphique 8 : Pourcentage moyen décaissé selon la durée du financement



Note : Certains financements décaissent un petit montant pendant la « période de grâce » (généralement jusqu'à six mois après la date de clôture pour les financements supervisés par la Banque mondiale et jusqu'à un an pour les autres agents partenaires). Par exemple, le niveau décaissement est faible (1 %) au cours de la 4e année pour les financements dont la durée est supérieure ou égale à 1,5 an et inférieurs à 3 ans. Le graphique n'inclut pas les ESPIG dont la durée inférieure est inférieure à deux ans (soit 17 financements sur un total de 106 analysés dans l'échantillon, dont cinq avaient une durée inférieure à un an). Ces financements présentent un schéma de distribution différent et très distinct : ils décaissent la majeure partie du montant du financement (valeur médiane de 70 %) au cours de la première année de mise en œuvre, et ils comprennent un financement accéléré.

Le fait que les financements de plus longue durée ne présentent pas une forte augmentation de leurs décaissements au cours des dernières années de mise en œuvre, généralement au cours des années suivant la prolongation et/ou la restructuration, peut indiquer que les problèmes rencontrés sont davantage liés aux modalités d'exécution et/ou aux capacités d'absorption qu'à la structure même du programme. Ces financements nécessitent parfois un délai supplémentaire pour achever leur mise en œuvre et leur décaissement en raison des faibles capacités du pays. En fait, la plupart de ces financements de plus longue durée au rythme de décaissement lent sont octroyés aux PFC (8 sur 12 dans la catégorie des financements d'une durée supérieure à cinq ans).

Les financements dont la période de mise en œuvre est plus longue sont plus susceptibles d'être accordés à des PFC, et bénéficiaient d'un financement ESPIG pour la première fois. Tous les financements qui ont duré plus de cinq ans ont été alloués à des pays qui bénéficiaient de ce financement pour la première fois, ce qui signifie que la méconnaissance des processus du PME par les pays et/ou les agents partenaires au niveau du pays peut avoir contribué à prolonger la durée du financement. La proportion de financements accordés à des PFC pour une durée de plus de cinq ans (66,7 %) est supérieure à ceux ayant une période de mise en œuvre plus courte (42 à 55 %) (voir le tableau 4).

Tableau 4 : Répartition des PFC selon la durée du financement

Durée du financement	PFC	Non-PFC
Supérieure ou égale à 1,5 an et inférieure à 3 ans (N=20)	55 %	45 %
Supérieure ou égale à 3 ans et inférieure à 4 ans (N=31)	**45,2 %**	**54,8 %**
Supérieure ou égale à 4 ans et inférieure à 5 ans (N=33)	42,4 %	57,6 %
Plus de 5 ans (N=12)	**66,7 %**	**33,3 %**

Bien que les financements tendent à décaisser plus lentement dans les pays confrontés à la fragilité et aux conflits que dans d'autres contextes, les PFC ayant une capacité institutionnelle relativement plus solide ont généralement de meilleures performances. Ainsi, la capacité institutionnelle des pays est un facteur important pour ce qui est de la durée de la mise en œuvre des financements. Les analyses de ce rapport montrent qu'une augmentation d'un point du score CPIA[25] est associée à 6,5 fois plus de chances qu'un financement soit dans la catégorie des financements dont la mise en œuvre est rapide. Ces résultats indiquent clairement la voie à suivre pour relever le défi de la mise en œuvre des financements dans les pays à faible capacité institutionnelle.

Le montant du financement est également un facteur déterminant de la durée de la mise en œuvre. Plus le montant du financement est élevé, plus la période de mise en œuvre est longue. Cependant, la relation n'est pas toujours linéaire : la relation entre le montant du financement et la durée de la mise en œuvre reste positive, mais est moindre lorsque le montant des financements augmente.

La comparaison de la période de mise en œuvre par agent partenaire montre que le choix de l'agent partenaire n'a en général pas d'incidence sur la durée de la mise en œuvre. Toutefois, lorsque l'on tient compte des contextes où les pays sont fragiles et ceux où les capacités des pays sont faibles, les financements autres que ceux de la Banque mondiale ont tendance à avoir des périodes de mise en œuvre plus courtes.

Environ 29 % des financements clôturés analysés[26] ont été décaissés après la dernière année de mise en œuvre - néanmoins ces décaissements sont relativement faibles (jusqu'à 5 % du montant total des financements) et ont eu lieu pendant la période de grâce convenue. Seulement huit de ces financements ont décaissé plus de 5 % de leur montant total après la date de clôture. Trois d'entre eux ont décaissé la part la plus importante de leur montant total, soit 17 % après la date de clôture[27]. Il n'y a que deux cas où les fonds ont été décaissés après la période de grâce[28]. Ils représentaient une très faible part (1 %) du montant total du financement et ils ont ensuite été reversés au Secrétariat.

Le taux de décaissement cumulé des ESPIG clôturés est élevé, la plupart des ESPIG décaissant 100 % du montant du financement. Environ 82 % des financements clôturés[29] examinés dans l'échantillon ont décaissé le montant total disponible (100 % de leur financement), tandis que les 18 % restants de l'échantillon ont décaissé entre 96 et 99 % du montant de leur financement.

[25] CPIA – Évaluation de la politique et des institutions nationales – est la Notation des pays en fonction d'un ensemble de 16 critères répartis en quatre groupes : gestion économique, politiques structurelles, politiques d'insertion sociale et d'équité, et gestion et institutions du secteur public.
[26] Vingt-neuf sur 101, ce qui exclut les cinq financements d'une durée inférieure à un an.
[27] Le Burkina-Faso (agent partenaire : Banque mondiale) clôturé en 2012 ; la Mauritanie (agent partenaire : Banque mondiale) clôturé en 2007 ; et le Timor-Leste (agent partenaire : Banque mondiale) clôturé en 2011.
[28] La République centrafricaine (agent partenaire : UNICEF), clôturé en 2015 ; le Tchad, (agent partenaire : UNICEF), clôturé en 2017.
[29] Exclut les financements dont la période de grâce n'est pas terminée.

Causes expliquant la lenteur et les retards de décaissements

a) Retards dans la phase préparatoire à la mise en œuvre du projet

Il faut quelques mois après l'approbation de la plupart des financements pour qu'ils soient considérés comme « effectifs » (ou commencent à être mis en œuvre) et que le premier décaissement soit effectué. Le délai entre l'approbation et la date de début de mise en œuvre d'un financement[30] varie d'un agent partenaire à l'autre, ce qui indique que les politiques et les pratiques varient d'un agent partenaire à l'autre quant à l'état de préparation à la mise en œuvre. La phase de préparation du programme est plus longue pour les financements supervisés par la Banque mondiale (sept mois en moyenne pour tous les financements actifs et clôturés depuis la création du PME) comparativement aux autres agents partenaires (p.ex. six mois en moyenne pour DFID, cinq pour SIDA, deux pour l'UNICEF et Save the Children). Cela pourrait être dû aux exigences plus strictes des financements de la Banque mondiale en ce qui a trait au niveau de préparation à la mise en œuvre. Ces exigences comprennent notamment la préparation du manuel des opérations et la signature de l'accord de financement avant l'entrée en vigueur du programme[31]. Dans la plupart des cas où des organisations internationales non gouvernementales (OING) ou des agences des Nations Unies sont des agents partenaires, la date de début prévue indiquée dans le formulaire de demande de financement approuvé est également la date d'entrée en vigueur, sauf indication contraire de l'agent partenaire. Par contre, lorsque la Banque mondiale, le DFID, SIDA ou l'AFD est l'agent partenaire, la mise en œuvre du financement ne commence pas avant la signature de l'accord de financement entre l'agent partenaire et le gouvernement, indépendamment de toute indication dans le formulaire de requête de financement examiné au moment de l'approbation. Au cours de la période 2016-2018, il a fallu environ trois mois en moyenne après l'approbation d'un ESPIG pour en commencer la mise en œuvre[32].

Les premiers décaissements peuvent être retardés en raison de difficultés préalables à la mise en œuvre liées à des retards dans les activités de préparation, tels que les études de préinvestissement pour les activités d'infrastructure, la signature de l'accord de financement, la nomination des points focaux du ministère et du personnel qualifié pour l'unité de mise en œuvre du projet, la préparation du plan annuel d'action, le recrutement des consultants, etc. En fait, environ 18 % des raisons invoquées pour expliquer les retards de décaissement dans la Revue du portefeuille pour les exercices 2014 à 2018 et dans le Rapport sur la performance des financements pour l'exercice 2019, sont liées aux retards dans les activités de préparation du projet.

Le temps et les mesures prises pour la préparation du projet ne signifient pas nécessairement qu'il est inopérant - en fait, ils peuvent être nécessaires pour exécuter efficacement les activités clés du projet et pour éviter des retards pendant la phase de mise en œuvre. Ainsi, les activités de préparation qui ne sont pas terminées avant le début du projet doivent l'être pendant la phase de mise en œuvre du projet, ce qui retarde le début des principales activités qui dépendent de l'achèvement de ces tâches de préparation. Comme l'a révélé l'analyse des retards de mise en œuvre effectuée dans le cadre de la Revue du portefeuille de l'exercice 2018, l'analyse des raisons des retards de décaissement dans le présent rapport (voir la section B ci-dessous : Retards dans la phase de mise en œuvre du projet) et comme expliqué dans la section suivante sur les enseignements tirés de l'examen des rapports de fin d'exécution, les projets qui commencent leur mise en œuvre sans terminer les activités préparatoires nécessaires pourraient présenter un risque élevé de retards au cours de la mise en œuvre.

[30] Désigne la date à laquelle la mise en œuvre du programme financé par l'ESPIG devrait commencer.

[31] Ce manuel est élaboré entre la date d'approbation du financement et la date d'entrée en vigueur du financement, et il contient les politiques opérationnelles, directives, procédures et autres instructions pour le personnel qui sont applicables aux opérations de la Banque mondiale. Pour plus de détails : https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/Pages/Manuals/Operational%20Manual.aspx

[32] Pour les financements de la Banque mondiale, il a fallu environ six mois en moyenne pour en commencer la mise en œuvre. La date du premier décaissement est seulement disponible pour les financements mis en œuvre par la Banque mondiale. Au cours des exercices 2016 à 2018, il a fallu en moyenne deux mois de plus après le début de la mise en œuvre pour que le premier décaissement soit effectué.

b) Analyse des retards de mise en œuvre des projets

La faible capacité institutionnelle et la situation de fragilité ou de conflits des pays sont parmi les principaux facteurs qui contribuent à allonger la période de mise en œuvre et de décaissement des financements. Comme l'a montré l'analyse de la structure des décaissements (voir section 4.1), bien que le décaissement des financements est en général plus lents dans les pays touchés par la fragilité et les conflits que dans les autres contextes, les financements accordés aux PFC ayant une capacité institutionnelle relativement plus solide ont tendance à obtenir de meilleures performances. Ces observations mettent en évidence les difficultés associées à la mise en œuvre de financement dans des contextes où les capacités sont faibles.

La plupart des retards de décaissement s'expliquent par des retards dans la mise en œuvre. Dans la lignée des conclusions de l'analyse des retards de mise en œuvre effectuée au cours de l'exercice 2018[33], la majorité des retards de décaissement étaient liés à des difficultés opérationnelles (facteurs internes) et à des facteurs externes durant le cycle de mise en œuvre des projets. Selon les facteurs de retard constatés entre l'exercice 2014 et l'exercice 2019, 32 % des difficultés étaient dues à des changements imprévus et à des circonstances externes, comme un conflit armé, une pandémie ou un changement dans la direction ou les politiques gouvernementales, qui ne pouvaient être évités pendant le cycle du projet. Parmi les facteurs internes contribuant aux retards, les difficultés opérationnelles ont été le plus souvent mentionnées (49 %) (voir l'annexe 2B pour plus de détails sur l'analyse des retards de décaissement).

Parmi les défis opérationnels, les défis en matière de passation de marchés sont les plus fréquents (26 %), ce qui est également conforme à l'analyse des retards de mise en œuvre au cours de l'exercice 2018, où les difficultés liées aux passations de marchés représentaient le pourcentage le plus élevé des difficultés (après celles liées à la préparation des activités). La moitié des financements dont le décaissement avait été considéré comme « en retard » ont fait état de problèmes liés aux passations de marchés (voir tableau 5). Certains soulignent des retards dans la préparation des documents de passation de marchés, des documents d'appel d'offres incomplets ou de mauvaise qualité, et des contraintes de capacité du personnel chargé de la passation des marchés. Ces retards étaient généralement traités par la restructuration des financements, l'embauche de personnel supplémentaire ou le renforcement du soutien à la mise en œuvre par les agents partenaires.

[33] Voir la section relative à l'analyse des retards de mise en œuvre de la revue du portefeuille de l'exercice 2018 (pp. 44-47) : https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/gpe_annual_portfolio_review_2018_1.pdf.

Tableau 5 : Facteurs contribuant aux retards de décaissement, exercices 2014 à 2019

	Types de difficulté	Nombre signalé	% du total
Internes	**1. Difficultés liées à la conception du programme**	**2**	**3 %**
	2. Défis préalables à la mise en œuvre	**14**	**18 %**
	3. Défis opérationnels		
	3.1. Problèmes de conformité ou de qualité de l'entrepreneur	2	3 %
	3.2. Défis de coordination	4	5 %
	3.3. Défis liés à la passation de marché	21	26 %
	3.4. Gestion du programme - gouvernement	12	15 %
	Défis opérationnels : total partiel	**39**	**49 %**
	Facteurs internes : total partiel	**55**	**69 %**
Externes	**4. Changements imprévus et circonstances externes**		
	4.1. Changement de politique gouvernementale	2	3 %
	4.2. Escalade des coûts du projet	3	4 %
	4.3. Changement d'équipe de direction au sein du gouvernement	4	5 %
	4.4. Inaccessibilité	12	15 %
	4.5. Autres (changements imprévus et circonstances externes)	4	5 %
	Changements imprévus et circonstances externes : total partiel	**25**	**32 %**
Nombre total de difficultés signalées		**80**	**100 %**

Note : Le tableau présente les difficultés mentionnées comme facteurs de retard pour les financements dont le décaissement a été considéré comme « en retard » au cours des exercices 2014 à 2019 (voir annexe 2B pour des détails sur la méthodologie).

Le domaine thématique qui a enregistré le plus de retards tant dans les décaissements que dans la mise en œuvre est celui de la construction/réhabilitation des établissements scolaires. Plus de la moitié des financements (18 sur 34) qui ont été considérés comme « en retard » ont rencontré des difficultés dans ce domaine. L'élaboration et la distribution des programmes d'études et des manuels scolaires ont également connu des retards - 44 % des financements « en retard » ont rencontré des difficultés dans ce domaine. Ces domaines sont particulièrement susceptibles d'être retardés, car ils impliquent des passations de marchés à grande échelle et/ou internationaux.

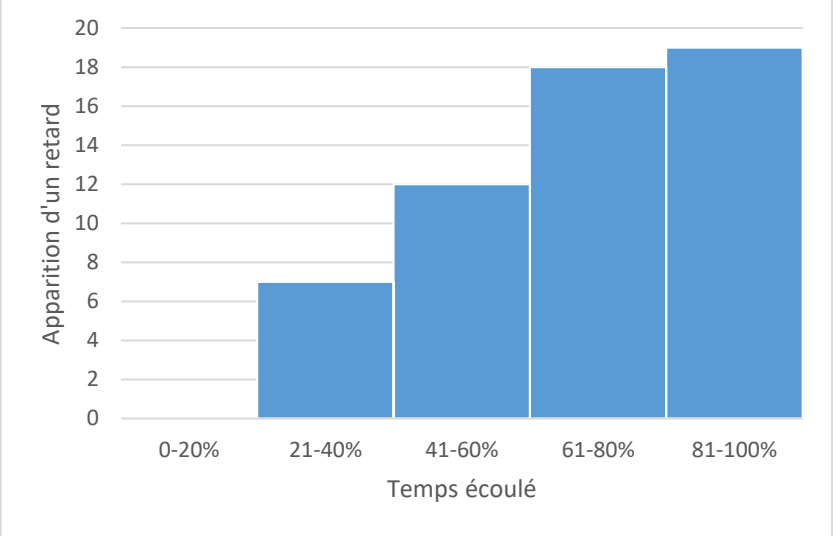
Comme mentionné ci-dessus, très peu de retards de décaissement signalés ne sont pas liés à des retards de mise en œuvre ou à des facteurs externes. Deux financements ont été considérés comme « en retard » de décaissements en raison de modalités de paiement ex post pour des activités de construction, et un financement a fait état de retards dus à des blocages de nature fiduciaire. Le décaissement de trois financements[34] a été retardé en raison du non-respect des exigences en matière de décaissement. D'autres retards sont liés à des problèmes techniques liés à la méthodologie de notation des décaissements[35].

Au cours de la phase de mise en œuvre, la plupart des retards de décaissement sont détectés à un stade avancé de l'exécution du projet. Seulement 1/5ème des financements (neuf sur 34, soit 26 %) ont été évalués comme « en retard » de décaissement au cours de la première moitié du projet[36]. La plupart de ces financements ont rattrapé leur retard de décaissement au cours de la seconde moitié, à l'exception de quelques-uns pour lesquels des facteurs principalement externes (conflit, pandémie, etc.) ont continué à retarder la réalisation du projet

[34] Bénin, Afghanistan et Zambie.
[35] La méthodologie ne tient pas compte des décaissements prévus pendant la période de grâce qui suit la clôture du projet.
[36] La notation « en retard » tient compte du pourcentage des décaissements cumulatifs et de la durée écoulée du financement. Veuillez noter que la durée écoulée du financement est appréciée à la date à laquelle la notation a été attribuée.

pendant la période restante. Les quatre cinquièmes des autres financements ont été évalués comme « en retard » de décaissement au cours de la deuxième moitié du projet. Ce phénomène s'explique en partie par la méthode actuelle de notation des décaissements cumulés, qui attribue une note de décaissement « en retard » aux financements présentant un écart significatif (plus de 25 points de pourcentage) entre le pourcentage de décaissement cumulé et le pourcentage de la période de financement écoulée (le temps entre la date de démarrage effectif/début de sa mise en œuvre et sa date de clôture) (voir annexe 2B pour plus d'informations sur la méthode de notation des décaissements).

Graphique 9 : Détection des retards (attribution de la note « en retard ») en fonction du temps écoulé dans la mise en œuvre du financement



Note : Ce graphique vise à montrer combien de temps s'est écoulé au moment où le financement a été évalué comme « en retard » par rapport à la durée prévue du financement. Les données ont été extraites des Revues du portefeuille des exercices 2014 à 2018 et de l'annexe 2A du présent rapport, qui présentent, pour chaque financement, une liste des financements dont les décaissements ont été notés « en retard » et le temps qui s'est écoulé depuis l'attribution de cette note. Il est possible d'attribuer une note « en retard » à un même financement plusieurs fois au cours de la période de validité du financement. Dans ce cas, le retard est compté autant de fois qu'il se produit.

La restructuration du financement est considérée comme la mesure corrective la plus courante pour répondre aux difficultés de décaissement. Sur les 27 financements qui ont été évalués « en retard » par rapport à l'année précédente, 17 (63 %) ont fait l'objet d'une restructuration. Les mesures de restructuration comprenaient la prolongation de la période de mise en œuvre, la réaffectation de fonds d'une composante à une autre et la révision du cadre de résultats. Le renforcement de la supervision des projets et l'embauche de personnel et de consultants supplémentaires sont également considérés comme des mesures efficaces pour remédier aux retards de décaissement.

4.3 ANALYSE DES ENSEIGNEMENTS TIRES SUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE

La revue du portefeuille de l'exercice 2018 comprenait une analyse approfondie des retards de mise en œuvre en fonction des données désagrégées au niveau des activités et mettant en lumière les causes de ces retards. **Cette année, l'analyse de la mise en œuvre a été élargie afin d'examiner les enseignements tirés d'une mise en œuvre efficace, en mettant l'accent sur les financements qui ont été (ou étaient) en grande partie « en bonne voie » de réalisation et sur les mesures efficaces prises pour relever les défis les plus couramment rencontrés.** Elle repose sur trois types d'analyses : 1) identifier les financements dont la mise en œuvre et le décaissement ont été jugés « en bonne voie » pendant au moins deux années consécutives de mise en œuvre et examiner les facteurs

contribuant à leur mise en œuvre effective, 2) procéder à une analyse comparative des processus et défis liés à leur exécution pour les trois catégories de financements (en bonne voie, légèrement en retard et en retard) et 3) procéder à un examen des rapports de fin d'exécution, de façon à tirer des enseignements et des mesures prises pour résoudre les retards de mise en œuvre.

La plupart des ESPIG prennent un léger retard au regard de leur conception initiale (notés comme « légèrement en retard ») et quelques-uns sont « en retard » dans leur mise en œuvre ou leur décaissement à un moment donné de leur cycle de vie. Parmi tous les ESPIG actifs et les financements clôturés au cours des trois derniers exercices (de 2017 à 2019), aucun n'a été considéré comme « en bonne voie » tant pour la mise en œuvre que pour les décaissements, durant toute son exécution. Deux financements seulement (la République kirghize et le Guyana) ont été considérés comme « en bonne voie » tant pour leur mise en œuvre que pour leur décaissement durant trois exercices consécutifs (de 2016 à 2018). Cinq autres financements ont été considérés comme « en bonne voie » pendant deux années consécutives. Trois d'entre eux sont des financements clôturés (Pakistan-Sindh, Soudan et Burkina Faso) et deux sont des financements actifs (Kenya et Pakistan-Baloutchistan). Parmi ces financements, seul celui du Guyana n'a jamais été restructuré ou prolongé.

Les facteurs qui contribuent à la mise en œuvre efficace de ces financements comprennent : l'engagement et l'appropriation du projet par le gouvernement ; la solide direction et le soutien du gouvernement et de l'agent partenaire au projet ; un partenariat dynamique et constructif ; un programme bien conçu et des cibles réalistes et réalisables et un instrument financier efficace (par exemple le Programme pour résultats de la Banque mondiale, le P4R) qui utilise les institutions et les processus des pays et lie le décaissement des fonds à l'obtention des résultats spécifiques du programme. D'autres facteurs incluent : un soutien solide de la part d'un coordonnateur de programme dans la gestion du programme ; une conception simple du programme ; le soutien étroit de l'agent partenaire et des enseignants et un personnel gouvernemental très motivés[37].

Sur la base de l'analyse des difficultés de mise en œuvre, telles que rapportées par les agents partenaires, des problèmes opérationnels peuvent se poser même dans le cas des financements globalement performants, mais si ceux-ci sont traités efficacement et rapidement, ils ne retarderaient pas la mise en œuvre du financement. En comparant les financements en bonne voie, légèrement en retard et en retard, les différences suivantes ont été constatées **:** 1) les financements en bonne voie connaissent des difficultés de mise en œuvre, mais le nombre moyen de difficultés signalées par financement est inférieur à celui des financements en retard et légèrement en retard ; 2) Les quelques problèmes signalés pour les financements en bonne voie de réalisation sont principalement liés à des problèmes opérationnels, comme la gestion des programmes et la passation des marchés ; 3) en comparant les financements légèrement en retard à ceux qui sont considérés comme en retard, ces derniers sont confrontés à des problèmes opérationnels plus nombreux (essentiellement dus aux passations de marché et aux difficultés de gestion des programmes), tandis que les financements légèrement en retard rencontrent des difficultés liées à des circonstances imprévues ou à des problèmes de coordination.

Bien que tous les financements, y compris les plus performants, se heurtent à des difficultés de mise en œuvre, les retards sont plus susceptibles de se produire si les financements rencontrent une conjonction de problèmes différents et/ou de grande ampleur et complexes et s'ils concernent des programmes à grande échelle - notamment ceux relatifs à la construction et à la réhabilitation (domaine thématique des « équipements et infrastructures scolaire ») et aux passations de marchés (« normes, curriculum et matériels pédagogiques »). Pour ces deux domaines de programme, les principaux types de difficultés qui affectent les progrès de mise en œuvre sont les mêmes : des difficultés liées au processus de passation des marchés, des problèmes de conformité et de qualité des entrepreneurs et des problèmes de préparation aux activités. Bien que certaines de ces questions soient plus difficiles à prévoir et à régler (c.-à-d. celles liées aux circonstances externes), celles liées à la conception

[37] D'après les évaluations des responsables-pays.

du programme et à la préparation des activités devraient être réglées dès les premières étapes de l'élaboration du programme pour éviter les retards pendant le cycle de mise en œuvre.

Enseignements tirés de l'examen des rapports de fin d'exécution des agents partenaires

L'examen des rapports de fin d'exécution de la mise en œuvre des trois dernières années (exercices 2017à 20 19) permet de tirer d'autres enseignements précieux sur les difficultés et les retards de mise en œuvre. Des informations plus détaillées sont fournies sur les difficultés de mise en œuvre liées aux passations de marchés et à la préparation des activités, car elles sont la cause principale de la majorité des retards de mise en œuvre[38].

Les enseignements tirés des difficultés liées à la **préparation des activités**[39] révèlent que les retards peuvent être évités ou minimisés si les activités préparatoires ou préalables sont achevées avant le début de la mise en œuvre des activités qu'elles appuient ou qui en découlent. Dans les cas où de grandes composantes du projet dépendent d'activités préparatoires, il est utile de mener autant que possible les activités préalables pendant la phase de préparation du projet. Dans certains cas, le financement pour la préparation du programme (PDG) du PME a été en partie utilisé à cette fin.

Enseignements et recommandations sur la préparation des activités à tirer des rapports de fin d'exécution

1. *L'agent partenaire devrait négocier des accords/dispositions avec le gouvernement ou d'autres agents d'exécution au stade de la préparation du projet afin d'éviter tout retard dans les négociations pendant l'exécution du projet.*
2. *Afin d'éviter les retards dans les composantes qui nécessitent le recrutement d'entrepreneurs, une évaluation plus détaillée de la disponibilité et de la capacité des entreprises/sous-traitants sur le marché devrait être effectuée au stade de la préparation du projet. Cela peut permettre d'éviter des retards dans la sélection des entreprises qualifiées, de s'assurer que les entrepreneurs ont la capacité de fournir des produits de qualité et de permettre des estimations réalistes des coûts et des délais de mise en œuvre.*
3. *Dans le cas des composantes liées à la construction, procéder à une sélection minutieuse du site au cours de l'étape initiale du projet. Il peut également être utile de s'assurer que tous les sites sont approuvés avant la date de mise en œuvre. De même, les évaluations des besoins pertinentes et les exercices d'établissement des coûts devraient être achevés au plus tôt.*
4. *Dans les cas où le programme/projet comprend des technologies innovantes des accords et les modalités de toute collaboration avec le secteur privé ou des entreprises du secteur technologique, le cas échéant, peuvent être élaborés et finalisés avant la mise en œuvre de cette composante du programme.*
5. *Le financement des activités de préparation, telles que l'élaboration des plans de travail et des budgets, devrait être clairement alloué, et l'organisme de financement devrait être clairement identifié, afin d'éviter toute confusion quant à la façon dont ces activités doivent être financées.*

Les défis liés à la **passation des marchés** couvrent de nombreux domaines, allant de la capacité limitée de gérer les passations de marchés au niveau gouvernemental à l'incapacité des entrepreneurs à respecter les délais de livraison.

[38] Sur la base des conclusions de l'analyse des retards de mise en œuvre, voir la revue du portefeuille de l'exercice 2018.

[39] Il s'agit notamment des activités préalables à la mise en œuvre de l'activité principale (c'est-à-dire la sélection du site avant le début des activités de construction, l'élaboration du cadre, l'évaluation des besoins et des études de base, l'élaboration du plan de travail, etc.)

Enseignements et recommandations sur les difficultés rencontrées dans la passation des marchés à tirer des rapports de fin d'exécution

1. *Il est important d'évaluer la disponibilité sur le marché d'entreprises qui ont la capacité de répondre aux conditions requises pour la passation des marchés du projet. Lorsque cette évaluation peut être effectuée au début du projet ou dans le cadre de la préparation à la passation de marchés, il est possible d'éviter de nombreux retards dans les processus de passation de marchés et de gestion des entrepreneurs/sous-traitants. Pour les activités de passation de marchés à grande échelle, il sera utile d'offrir une formation sur les mécanismes de passation de marchés au personnel chargé des marchés publics, si nécessaire.*
2. *Une approche communautaire soigneusement planifiée et bien supervisée pour les activités de construction s'est révélée moins coûteuse que d'autres méthodes de passation de marchés et, en même temps, a permis une meilleure supervision des activités de construction ainsi que des retombées en termes de travail pour les entrepreneurs locaux et pour le personnel utilisé lors du processus de construction. Cette approche est également adaptée aux situations d'urgence et de conflit.*
3. *Les processus de passation de marchés doivent être examinés de façon plus globale afin d'inclure également le stockage, la collecte et la distribution du matériel. À ce titre, un mécanisme de distribution décentralisé s'est révélé très efficace et a permis de réduire les coûts de stockage.*
4. *Le processus de passation de marchés devrait être adapté au contexte national. Dans les cas où la capacité des entreprises sous contrat est insuffisante pour gérer des activités de construction à grande échelle, il peut être avantageux de sélectionner plusieurs entreprises pour chaque secteur et de leur attribuer un nombre limité de contrats en fonction de leurs capacités.*

L'examen des enseignements tirés de l'expérience et des recommandations **sur d'autres types de questions relatives à la mise en œuvre** peut être résumé ainsi :

- Il est possible d'atténuer les difficultés de mise en œuvre dues à des problèmes de **conception du programme** en définissant clairement la portée et les cibles du projet/programme et les activités qui peuvent être réalisées pendant la période donnée. En outre, les cibles et les calendriers devraient être fixés en tenant compte des réalités nationales, telles que la situation sécuritaire, la capacité gouvernementale et la disponibilité des entrepreneurs.
- Les leçons sur les aspects relatifs à la **gestion de programme** comprennent la nécessité d'évaluer la capacité de gestion du programme et d'améliorer les systèmes tels que le suivi avant la date de début du projet, ainsi que la sélection de personnel dûment qualifié pour les postes clés de gestion du programme qui exigent des connaissances techniques particulières.
- Les enseignements suivants relatifs aux mesures efficaces à prendre pour faire face à des **circonstances imprévues** peuvent être utiles, en particulier dans le contexte de PFC : le recours aux ONG et aux entreprises locales pour mettre en œuvre les activités de projet dans un environnement touché par un conflit ou dans des régions difficiles d'accès s'est révélé efficace (mais cela doit inclure le renforcement des capacités des acteurs décentralisés) ; la conception des projets/programmes doit pouvoir s'appuyer sur des marges de manœuvre qui permettent la réaffectation des ressources et la révision des cibles dans des cas d'augmentation des taux de change ou des impôts ; les partenaires de développement doivent renforcer leur supervision et leur soutien en cas de crise et se réorganiser en fonction des besoins en cas de catastrophe. Pour atténuer les difficultés liées au suivi et à la collecte de données dans un contexte d'urgence, il peut être utile de recourir à un mécanisme de suivi virtuel, qui permet la collecte et l'analyse de données à distance.

Principaux points à prendre en considération par le PME

Les principales conclusions de ce rapport sont les suivantes :

1) L'analyse des décaissements montre que **les financements dont la mise en œuvre dure plus de quatre ans et qui doivent éventuellement être prolongés et restructurés ont des décaissements faibles au cours des premières années de leur mise en œuvre.** La faiblesse des décaissements au cours de la première année de mise en œuvre est un premier indicateur de la lenteur et des difficultés rencontrées dans le processus de mise en œuvre. L'analyse des décaissements révèle également que **les financements dont la période de mise en œuvre et de décaissement est plus longue sont plus fréquents dans les PFC ayant une faible capacité institutionnelle.** Par conséquent, il faut tenir compte, dès la phase de conception, de ce que serait un calendrier de mise en œuvre réaliste dans ces situations, compte tenu de l'importance et de la complexité du financement.

2) Les résultats de l'analyse comparative des problèmes de mise en œuvre des financements évalués *en bonne voie, légèrement en retard* et *en retard* montrent que **des difficultés opérationnelles peuvent se poser même dans le cas de financements performants - mais si elles sont traitées efficacement et rapidement, elles ne sont pas de nature à retarder la mise en œuvre des financements.**

   Il ressort de ces constatations que les principaux domaines à prendre en considération par le PME pourraient être l'amélioration de la préparation des projets, le renforcement du suivi au cours des premières années de mise en œuvre et une approche plus souple des modalités de mise en œuvre fondée sur une évaluation rapide des capacités. Toutefois, il faut également reconnaître qu'un bon suivi et de bonnes évaluations à mi-parcours peuvent conduire au constat que des ajustements et des prolongations peuvent être justifiés pour réaliser les résultats escomptés et avoir un impact à long terme qui est le but ultime des investissements du PME.

   Les recommandations suivantes destinées au Secrétariat et aux agents partenaires proposent des orientations possibles pour l'avenir :

Pour le Secrétariat :

1) **Établir le juste équilibre et le seuil approprié pour l'évaluation de l'état de préparation à la mise en œuvre des financements :**

   Le Secrétariat pourrait envisager d'établir des priorités et de renforcer l'état de préparation à la mise en œuvre en utilisant ses mécanismes et processus existants. Pour ce faire, il pourrait être possible de procéder à une évaluation plus rigoureuse de l'état de préparation à la mise en œuvre au cours des étapes d'élaboration des projets par le biais des fonctions d'examen de la qualité du Secrétariat et de faire preuve de plus de fermeté dans l'évaluation du respect des prérequis relatifs à l'état de préparation à la mise en œuvre et dans la détermination de dates de démarrage des projets réalistes.

   D'autre part, **un retard prolongé dans l'approbation du financement peut se traduire par des occasions manquées en raison d'attentes irréalistes en matière de préparation aux programmes**. Le Secrétariat devrait envisager d'établir le juste équilibre et le seuil approprié dans son processus d'évaluation de l'état de préparation à la mise en œuvre des projets.

Principaux points à prendre en considération par le PME (suite)

2) **Renforcement de la mise en œuvre et du suivi des décaissements au cours des premières années de mise en œuvre :**

Pour remédier rapidement aux premiers signes de retard dans la mise en œuvre et les décaissements, **une approche plus rigoureuse du suivi des décaissements est nécessaire, en particulier pendant les premières années d'exécution des projets**. La méthode actuelle d'évaluation de l'état des décaissements des financements ne tient pas compte des signes précurseurs de retards de décaissement. En effet, elle attribue une note de décaissement « en retard » aux financements présentant un écart significatif (plus de 25 points de pourcentage) entre le pourcentage de décaissement cumulé et le pourcentage de temps écoulé par rapport à la durée du financement (le temps entre la date de démarrage effectif/début de sa mise en œuvre et sa date de clôture). Selon cette méthode, la plupart des retards de décaissement sont détectés à un stade avancé de l'exécution du projet, lorsqu'il est parfois trop tard pour prendre des mesures efficaces et opportunes pour y remédier. La nouvelle approche adoptée par le Secrétariat pour déterminer si les pays sont sur la bonne voie en matière de décaissement et qui consiste à comparer les décaissements réels déclarés aux estimations fournies dans la requête de financement, ainsi que la volonté de travailler avec les agents partenaires et les pays partenaires pour faire un suivi attentif de la mise en œuvre et des décaissements, devrait constituer un bon point de départ pour prendre en compte cette considération.

Pour les agents partenaires :

1) **Adopter la bonne approche et la bonne modalité de mise en œuvre dans les pays à faible capacité :**

   La modalité de mise en œuvre ou la méthode de travail de l'agent partenaire devrait être mieux adaptée à certains contextes nationaux, en particulier lorsqu'il s'agit des pays à faibles capacités. Il est important de s'assurer que l'approche du travail dans de tels contextes tient compte de la capacité et du soutien nécessaires de la part de l'agent partenaire, des procédures et processus appropriés adaptés au contexte national, de la conception du programme, du temps suffisant nécessaire à la préparation, etc. Le processus révisé de sélection de l'agent partenaire résultant de l'Étude pour un partenariat efficace vise à renforcer cet aspect de la sélection de l'agent partenaire.

5 ANALYSE DES COÛTS ADMINISTRATIFS

Le Secrétariat contrôle, de façon régulière, les coûts liés aux commissions des agents partenaires et aux allocations de supervision, ainsi que les frais directs de gestion et d'administration. Se reporter au tableau 6 pour une description des types de coûts.

Tableau 6 : Description des types de coûts administratifs liés aux financements

Types de coûts	Description et objet
Allocation de supervision	• L'agent partenaire utilise ces fonds pour remplir ses rôles et ses responsabilités en matière de supervision d'une allocation approuvée et le montant demandé est inclus dans chaque requête. • Pour toutes les requêtes d'ESPIG introduites avant le second cycle de 2016, les agents partenaires remplissant le rôle autrefois désigné sous le nom d' « entité de supervision » étaient admissibles à un financement couvrant leurs frais de supervision en complément de l'allocation pays pour la période du financement, et pouvaient prétendre à une année supplémentaire afin de couvrir les six mois préalables au démarrage de la mise en œuvre du financement et les six mois qui suivent la fin de celle-ci. Les agents partenaires peuvent solliciter des frais de supervision supplémentaires pour ces financements pendant leur mise en œuvre, le cas échéant[40]. • Prenant effet au second cycle de requêtes de 2016, les frais de supervision des agents partenaires, tout comme les coûts de gestion directs du programme, sont financés dans le cadre de l'allocation globale du pays et doivent être indiqués dans la proposition de budget[41].
Commissions de l'agent partenaire	• Les commissions de l'agent partenaire contribuent généralement au défraiement des frais administratifs et autres charges encourues au titre de la gestion et de l'administration des fonds transférés. Dans les requêtes de financement, ces commissions sont distinctes du financement alloué au pays. • Les commissions demandées par les agents partenaires pour gérer les fonds sont déterminées par leurs propres règles (par exemple, pour les Nations Unies, les commissions sont fixées par leur Conseil d'administration). • Les commissions de l'agent partenaire sont généralement exprimées en pourcentage du financement alloué au pays. Jusqu'à présent, elles étaient de l'ordre de 0 à 8 %. En ce qui concerne les ONG internationales désormais admissibles, les commissions ont été plafonnées à 7 % du montant du financement (dont les sommes allouées à des bénéficiaires de second rang au titre de commissions de gestion). Depuis le 1er janvier 2018, les frais d'agence de l'UNICEF ont été réduits de 8 à 7 %.
Faris directs de gestion et d'administration	• Les frais administratifs directement encourus pour la gestion d'un financement (par exemple le salaire du directeur de programme, etc.) sont imputés au financement lui-même (c'est-à-dire prélevés sur l'allocation du pays), à condition qu'ils ne soient pas déjà inclus dans la commission de gestion et par conséquent, ils ne s'ajoutent pas à l'allocation approuvée du pays. • Ces frais sont généralement inclus dans la requête de financement et bien qu'aucune limite officielle n'ait encore été fixée, que ce soit en pourcentage ou en valeur du financement auquel ils se rapportent, ces frais doivent rester raisonnables.

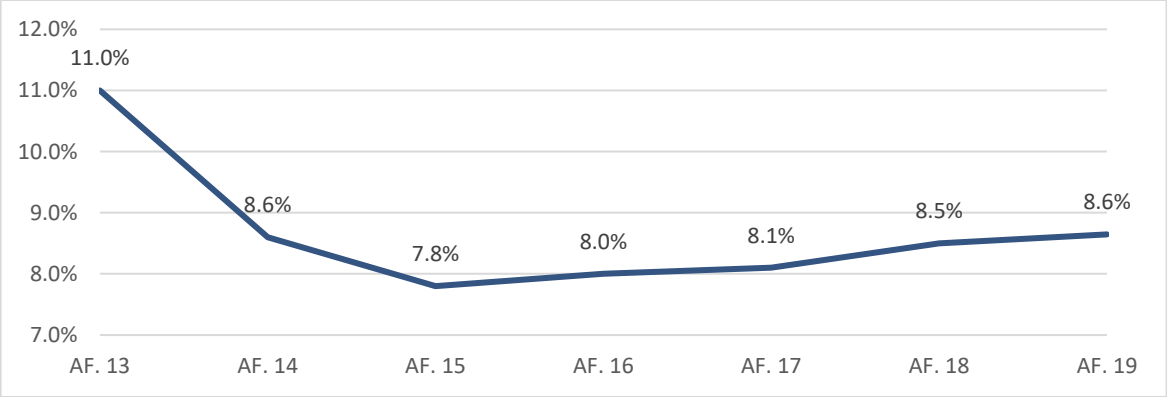
[40] Au cours de l'exercice 2019, une allocation supplémentaire de supervision a été sollicitée au profit d'un financement en cours (Niger) pour un montant de 225 000 USD.

[41] Pour de plus amples informations, se référer à la décision du Conseil d'administration, du 16 octobre 2015, 2015: https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/2015-10-gpe-board-decision-new.pdf

Entre le 1er juillet 2018 et le 30 juin 2019, les nouveaux ESPIG approuvés et les commissions de gestion associées équivalaient à un total de 554,7 millions de dollars. Ce montant se compose de 538,9 millions de dollars d'AMP[42] et 15,8 millions de dollars en commissions des agents partenaires. Dans le cas de certains financements, outre les commissions de l'agent partenaire et les frais directs de mise en œuvre du programme de l'agent partenaire, d'autres coûts sont inclus dans l'AMP, notamment les frais directs de gestion et d'administration du programme encourus par l'agent partenaire ou les ministères qui mettent en œuvre les financements.

Entre décembre 2011 et le 30 juin 2019[43], la valeur totale des ESPIG approuvés équivaut à 3,48 milliards de dollars, dont 3,37 milliards de dollars correspondent aux AMP des pays et 109,6 millions[44] de dollars aux commissions des agents partenaires et aux allocations de supervision. Lorsque d'autres coûts (coûts directs de gestion du programme et d'administration des agents partenaires) sont ajoutés aux commissions de gestion et aux allocations de supervision, le montant total équivaut à 300,7 millions de dollars, soit 8,6 % de l'ensemble des allocations de financements approuvées pour la période allant de décembre 2011 au 30 juin 2019. Cela représente une augmentation de 0,1 % par rapport aux 8,5 % communiqués pour l'exercice 2018 (voir graphique 11).

Graphique 10 : Évolution de la valeur totale des coûts des agents partenaires (en pourcentage), exercices 2013 à 2019



Généralement, les financements mis en œuvre dans les pays fragiles et ceux de faible montant génèrent des frais administratifs plus élevés, tandis que les financements plus importants et les mécanismes de financement conjoints entraînent généralement des frais administratifs réduits lorsqu'ils sont exprimés en pourcentages (voir les tableaux 7 et 8). Les coûts ont tendance à être plus élevés lorsque des agences de l'ONU agissent en qualité d'agent partenaire, étant donné que leurs commissions sont de l'ordre de 7 %[45] de la valeur du financement. La moyenne des commissions des agents partenaires s'élève à 3,57 %, équivalant à 33,4 millions de dollars, pour un montant moyen des financements du portefeuille du PME.

[42] Ce montant comprend 36,6 millions de dollars en coûts directs liés à la mise en œuvre du programme. Ils comprennent les coûts de supervision pour les agents partenaires, et les autres coûts directs de gestion de programme.
[43] Cette analyse a été lancée lors de la première publication de la revue du portefeuille en 2013 et, par souci de cohérence, décembre 2011 demeure la date de démarrage.
[44] Comprend les allocations additionnelles de supervision approuvées pour l'exercice 2019 et des exercices précédents, et exclut les allocations de supervision pour les financements approuvés dans le cadre du deuxième cycle de requêtes en 2016, qui sont comprises dans le montant du financement.
[45] Par le passé, elles pouvaient atteindre 8 %. Depuis le 1er janvier 2018, les frais d'agence de tous les agents partenaires sont de l'ordre de 7 %.

Tableau 7 : Frais de l'agent partenaire/de supervision, frais directs de gestion et coûts administratifs, par statut du pays (PFC ou non)

Statut du pays	Valeur totale des allocations approuvées (Déc. 2011-juin 2019)	Frais de l'agent partenaire/de supervision et frais directs de gestion et de supervision (en %)
PFC	1,978 milliard USD	10,2 %
Autres que PFC	1,390 milliard USD	6,4 %
Total	**3,368 milliards USD**	**8,6 %**

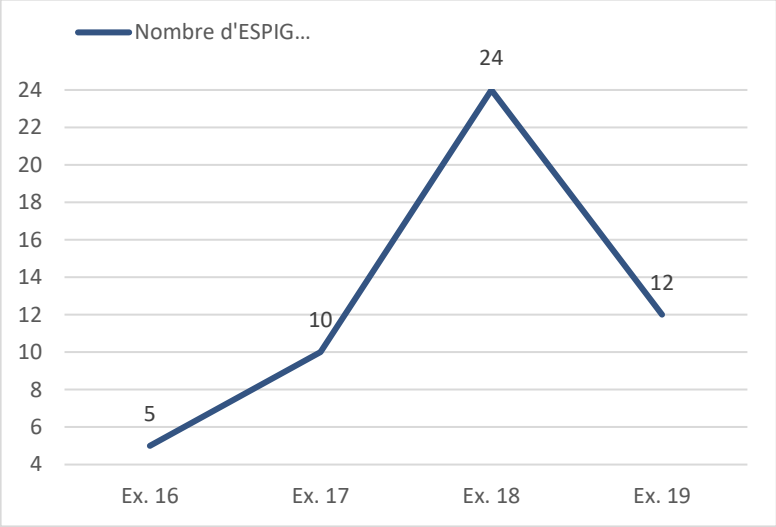
Tableau 8 : Frais de l'agent partenaire/de supervision, frais directs de gestion et coûts administratifs, par volume de financement

Volume du financement	Valeur totale des allocations approuvées (Déc. 2011-juin 2019)	Frais de l'agent partenaire/de supervision et frais directs de gestion et de supervision (en %)
Moins de 10 millions USD	145,5 millions USD	17,2 %
Supérieur ou égal à 10 millions USD	3,223 milliards USD	8,2 %
Total	**3,368 milliards USD**	**8,6 %**

6 FINANCEMENTS CLÔTURÉS

Au cours de l'exercice 2019, 12 ESPIG ont été clôturés (d'une valeur de 464,5 millions de dollars), soit la moitié du nombre d'ESPIG clôturés au cours de l'exercice 2018 : 24 ESPIG avaient été clôturés (d'une valeur de 870,3 millions de dollars). Auparavant, au cours de l'exercice 2017 dix ESPIG avaient été clôturés pour une valeur de 357,4 millions de dollars et au cours de l'exercice 2016, cinq ESPIG avaient été clôturés pour une valeur de 161,1 millions de dollars. Il semble qu'un nombre élevé de financements aient été clôturés au cours de l'exercice 2018 et que la tendance soit revenue à un niveau plus stable en termes de nombre de clôtures d'ESPIG par an (néanmoins si le nombre d'approbations de financements augmente, le nombre de clôtures augmentera probablement à l'avenir).

Graphique 11 : Nombre d'ESPIG clôturés par exercice, exercices 2016 à 2019



La durée moyenne des 12 ESPIG clôturés au cours de l'exercice 2019 est légèrement supérieure à celle des ESPIG clôturés au cours de l'exercice précédent. La durée moyenne des financements clôturés au cours de l'exercice 2019 était de 4,2 ans (ou 4,5 ans lorsque les financements accélérés sont exclus), contre quatre ans pour l'exercice 2018 (ou de 4,2 ans lorsque les financements accélérés sont exclus).