DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

Pour décision

N.B. Les documents du Conseil sont de nature délibérative et, conformément à la politique du GPE en matière de transparence, ne sont pas des documents publics tant que le Conseil ne les a pas étudiés lors de sa réunion. Il est entendu que les groupes constitutifs distribueront les documents du Conseil à leurs membres avant la réunion du Conseil à des fins de consultation.

1. OBJECTIF STRATÉGIQUE

1.1 Le présent document a pour objet de répondre à une demande formulée par le Conseil en juin 2007 au sujet des modalités institutionnelles existant entre le GPE et la Banque mondiale.

1.2 Le Conseil est invité à examiner les informations présentées dans ce document et à formuler des orientations sur la démarche à suivre à l'avenir.

1.3 Le Secrétariat n'ayant pas été en mesure d'achever le document dans les délais requis pour que le Comité des financements et du risque (FRC) puisse l'examiner à sa réunion d'octobre, le texte n'a pas bénéficié de la contribution ou des recommandations du FRC. Le comité l'examinera lors d'une audioconférence organisée avant la réunion du Conseil, auquel il communiquera ensuite ses délibérations.

2. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

2.1 Depuis sa création, le GPE a considérablement bénéficié de sa collaboration et de ses relations très productives avec la Banque mondiale agissant en qualité d'administrateur fiduciaire, d'agent partenaire et d'hôte administratif.

2.2 Depuis un certain nombre d'années, le GPE évolue sensiblement tant du point de vue de sa gouvernance que de son modèle opérationnel, du rôle et de la taille de son Secrétariat, du nombre de pays en développement partenaires, du volume de ses décaissements et de l'éventail de ses partenaires d'exécution (les « agents partenaires ») par l'intermédiaire desquels les fonds sont alloués. Dans ce

contexte, la Banque mondiale s'est montrée très réceptive et a beaucoup aidé le GPE à promouvoir ces changements.

2.3 Au cours des années à venir, le GPE devra continuellement changer et s'adapter à des attentes de plus en plus fortes. Il a adopté une ambitieuse stratégie connue sous le nom de plan « GPE 2020 » ainsi qu'un Cadre de résultats. Il a élaboré un Cadre de mobilisation et d'allocation de financements (FFF) à la hauteur de cette ambition et a répondu à la recommandation de la Commission de l'éducation selon laquelle le GPE devrait devenir une institution capable de mobiliser deux milliards de dollars de financements par an à l'horizon 2020 — une organisation dont l'argumentaire en faveur de l'investissement dans l'éducation prône une intensification significative de la mobilisation de ressources, et cela dès la conférence de financement du GPE qui se tiendra au début de 2018. Cette démarche accroîtra la nécessité de mieux gérer le risque de change et aura des conséquences sur les besoins du Partenariat en ressources humaines (BOD/2017/12/DOC 09).

2.4 Par ailleurs, le GPE devra collaborer et définir plus précisément sa relation avec la Facilité internationale pour le financement de l'éducation (IFFEd), qui continue de se développer parallèlement à l'initiative « L'éducation ne peut pas attendre » (ECW). Dans le cas de l'ECW, la relation avec le GPE pourrait aboutir à l'hébergment permanent de cette initiative par le Partenariat, ce qui nécessiterait d'examiner de nouvelles formes de collaboration avec les entités basées dans les pays bénéficiaires des financements du GPE.

2.5 À l'heure où le GPE entame la reconstitution de ses ressources pour les années 2018-2020 et réfléchit à son avenir au-delà de cette période, il doit se demander s'il convient de modifier les modalités institutionnelles qui régissent ses relations avec la Banque mondiale pour prendre en compte les facteurs suivants :

- La gestion du risque de change
- La participation d'entités nationales et d'entités non traditionnelles à l'exécution des financements
- La croissance du Secrétariat

2.6 Tandis que le GPE évalue le degré de souplesse nécessaire à sa croissance et à son évolution futures, un processus, distinct mais similaire, de réforme des fonds fiduciaires est en cours à la Banque mondiale. Compte tenu de la diversité et du nombre croissant de fonds d'intermédiation financière (FIF) — dont le GPE, parmi tant d'autres — au sein de la Banque mondiale, celle-ci se demande si elle doit modifier son approche à l'égard des FIF.

2.7 Aujourd'hui, le GPE s'interroge sur l'issue de sa prochaine conférence de financement, sur l'hébergement possible de l'initiative ECW et sur les besoins du Secrétariat en ressources humaines, tandis que la Banque mondiale réfléchit aux résultats du processus de réforme des fonds fiduciaires. Au cours des prochains mois, il sera nécessaire d'engager une concertation stratégique sur les changements qui sont jugés nécessaires et peuvent être intégrés aux modalités institutionnelles existantes, mais aussi sur les répercussions en matière de dotation en personnel. Dans le cadre de ce processus, le Secrétariat estime nécessaire d'examiner les effets de la capacité juridique du GPE.

2.8 La suite de ce document répond directement à la décision prise par le Conseil en juin 2017 pour information au sujet de plusieurs aspects pratiques et opérationnels des modalités institutionnelles actuelles du GPE, tels que les opérations de couverture de change, la participation d'entités nationales et non traditionnelles à l'exécution des financements, les rapports du GPE avec la Banque mondiale agissant en qualité d'administrateur fiduciaire, d'agent partenaire et d'hôte administratif du Secrétariat. Le document, par ailleurs, contient des informations sur plusieurs organisations comparables dans les secteurs de la santé et du climat.

3. DÉCISION DU CONSEIL

3.1 Sur la base de ses délibérations, le Conseil est invité à prendre en considération la décision suivante :

BOD/2017/12/XX Modalités institutionnelles : le Conseil d'administration demande :

Au Secrétariat de préparer, en concertation avec la Banque mondiale, un document, destiné à être soumis au Conseil d'ici au mois de juin 2018, qui analysera les options envisageables au sujet des modifications qu'il faudra d'apporter aux modalités institutionnelles du GPE en raison de l'évolution du mandat, de la stratégie et des besoins opérationnels du Partenariat. Le document devra prendre en compte les conséquences de l'issue de la conférence de financement du GPE, les besoins potentiels du Partenariat en ressources humaines durant la période 2018-2020, le processus de réforme des fonds fiduciaires en cours à la Banque mondiale, les progrès accomplis dans la recherche de solutions en matière de couverture de change et les dernières informations concernant l'hébergement de l'initiative ECW.

4. CONTEXTE

4.1 Depuis sa création, le GPE a beaucoup bénéficié du soutien et de la collaboration de la Banque mondiale en qualité d'administrateur fiduciaire, d'agent partenaire et d'hôte administratif du Secrétariat. La Banque a su faire preuve de réelle souplesse pour s'adapter à l'évolution des besoins du GPE, qui lui en est extrêmement reconnaissant.

4.2 Le GPE continuant de croître et d'évoluer, le Conseil d'administration en a conclu qu'il convenait de réexaminer de temps à autre la nature des modalités institutionnelles qui régissent les relations du Partenariat avec la Banque mondiale. En juin 2017, plusieurs questions relatives aux modalités institutionnelles du GPE en vigueur ont été brièvement examinées. Deux sujets ont été étudiés en particulier : le recours aux opérations de **couverture de change** pour atténuer le risque de change et la formule de l'**accès direct** selon laquelle GPE verserait directement des financements aux entités nationales et à des entités non traditionnelles sans passer par l'intermédiaire d'un agent partenaire. Sur la base de ce document et de discussions ultérieures, le Conseil a approuvé la décision suivante :

BOD/2017/06-12 — *Modalités institutionnelles : le Conseil d'administration :*

1. Demande au Secrétariat, en concertation avec la Banque mondiale, de remettre au Comité des finances et du risque, en vue de le soumettre à l'examen du Conseil en décembre 2017, un rapport exhaustif sur les options envisageables pour apporter une solution aux problèmes décrits dans le document BOD/2017/06/DOC 17 dans le cadre des modalités institutionnelles en vigueur avec la Banque mondiale, ainsi que sur les implications desdites options.

2. Le rapport devra contenir une analyse des modèles possibles pour les modalités institutionnelles du GPE, notamment :
a. Les principaux éléments des modalités institutionnelles et leur incidence sur les capacités et la flexibilité du GPE (entité légale, dispositions fiduciaires, hébergement, par exemple).
b. L'examen des modalités institutionnelles d'autres fonds sectoriels (dans le domaine de la santé et du climat, par exemple) et les enseignements qui peuvent en être tirés pour le GPE.
c. Le point sur la modification de la politique de la Banque mondiale en matière de fonds d'intermédiation financière et l'évaluation de son incidence sur le GPE

4.3 La Section 5 du présent document fait le point sur la question de la couverture de change tandis que la Section 6 décrit la situation actuelle concernant l'accès direct en réponse à la première partie de la décision du Conseil. Les Sections 7 et 8 donnent suite respectivement aux parties 2a et 2b.

4.4 S'agissant de la partie 2c, le Cadre de gestion des programmes de partenariat et des fonds d'intermédiation financière de la Banque mondiale publié en 2013 ainsi que la directive sur les politiques et les notes d'orientation sur les FIF (2015) continuent d'orienter la démarche de la Banque dans le domaine des partenariats et des FIF tels que le GPE. À la Banque mondiale, toutefois, un processus de réforme des fonds fiduciaires est en cours, dont l'un des axes de travail porte sur les FIF. Les recommandations émanant de ce processus ne devraient pas être approuvées avant le début 2018.

5. COUVERTURE DE CHANGE

5.1 Le GPE fait l'objet de la part des bailleurs de fonds d'importants engagements de financement pluriannuels libellés en diverses monnaies. La monnaie de fonctionnement du GPE est le dollar des États-Unis, mais la plupart des bailleurs libellent leurs annonces et versements de contribution dans leurs monnaies nationales respectives. Les différences de taux de change entre la valeur de la contribution en dollars au moment où elle est annoncée et la valeur effectivement perçue une fois que la contribution a été exécutée et convertie en dollars peut-être significative. Pendant l'actuelle période de reconstitution des ressources, la nette appréciation du dollar a eu pour effet de réduire sensiblement les ressources disponibles par rapport aux évaluations effectuées au moment de l'annonce initiale des promesses.

5.2 Les instruments de couverture de change pourraient réduire la volatilité entre la valeur en dollars des promesses de contribution et les montants effectifs en dollars reçus lors du versement des fonds. À ce jour et pour diverses raisons techniques et juridiques, le GPE ne dispose toutefois pas des moyens pratiques pour appliquer cette démarche.

5.3 Cette question ayant une incidence sur de nombreux fonds fiduciaires tels que le GPE, la Banque mondiale cherche activement une solution et a accompli des progrès notables à ce sujet. En effet, elle a trouvé une solution potentielle, qu'elle étudie sérieusement, susceptible d'être utile aux fonds d'intermédiation financière tels que le GPE. Cette solution consisterait à permettre au GPE de solliciter les **marchés financiers dans le cadre du pool de fonds fiduciaires de la BIRD** et d'exploiter ainsi les infrastructures et les relations existantes du pool pour réaliser des opérations de couverture sur le marché.

5.4 Les progrès réalisés dans ce domaine sont importants et positifs, mais il faudra encore résoudre un certain nombre de questions techniques et pratiques durant les prochains mois avant de pouvoir parachever une solution potentielle. Le Secrétariat continuera de collaborer avec la Banque mondiale pour assurer le suivi de l'avancement des travaux et déterminer comment la solution peut s'appliquer au GPE. Cette question constituera un sujet de discussion permanent à la prochaine réunion du FRC qui aura lieu après la conférence de financement du GPE. À ce stade, le Secrétariat sera en mesure de réaliser une analyse exhaustive du risque de change auquel le GPE est exposé. Il fera appel à des experts extérieurs pour étayer cette analyse et les délibérations du comité.

5.5 Des informations techniques supplémentaires sur cette option et un surcroît de détails sur les prochaines étapes et considérations figurent dans le document sur les prévisions financières (BOD/2017/12/DOC 04).

6. COLLABORATION AVEC LES ENTITÉS NATIONALES ET D'AUTRES ENTITÉS NON TRADITIONNELLES

6.1 À l'heure actuelle, seuls les agents partenaires dotés d'un statut d'organisation multilatérale ou bilatérale ou d'ONG internationale qui se sont pliés de façon satisfaisante à une procédure d'accréditation sont habilités à recevoir des financements directement du Fonds du GPE. Ces organisations peuvent ensuite verser les fonds directement aux entités nationales et à d'autres entités non traditionnelles.

6.2 Le modèle actuel d'allocation de financements du GPE, conforme aux politiques et procédures de la Banque mondiale en matière de fonds d'intermédiation financière, donne de bons résultats du point de vue de la réduction des risques fiduciaires, car il exige que les transferts de fonds soient destinés à des agents partenaires accrédités disposant des politiques, procédures et capacités nécessaires pour veiller à ce que les financements du GPE soient utilisés aux fins prévues.

6.3 Compte tenu, d'une part, d'un possible hébergement de l'initiative ECW par le GPE, d'autre part de la finalisation de la conception des mécanismes d'échange de connaissances et d'innovations (KIX) et de plaidoyer et de responsabilité sociale (ASA), le GPE devra peut-être élargir l'éventail des intervenants habilités à recevoir directement des financements du Fonds du GPE. Divers groupes constitutifs représentant les pays en développement partenaires au Conseil ont mentionné à plusieurs reprises la possibilité que le GPE finance directement des entités nationales de pays bénéficiaires (l'« accès direct »). Cette démarche présente certes des avantages, mais elle comporte aussi des risques accrus nécessitant absolument un travail de gestion du risque. Le présent document a pour objet non pas de déterminer si le GPE devrait appliquer une telle démarche, mais plutôt d'entamer l'évaluation des conséquences possibles de l'adoption éventuelle de cette approche par le Conseil à l'avenir sur les modalités institutionnelles du GPE.

6.4 La Banque mondiale et son Cadre de gestion des programmes de partenariat et des fonds d'intermédiation financière décrivent ainsi la procédure d'accès direct :

« L'élargissement de l'éventail des agences d'exécution au-delà des BMD et des organismes des Nations unies pour y inclure les entités nationales des pays bénéficiaires et d'autres organismes non traditionnels tels que les ONG internationales, qui utilisent leurs propres politiques et procédures opérationnelles pour préparer, exécuter et superviser des projets financés par les fonds d'intermédiation financière.

L'accès direct présente d'importants avantages, par exemple en matière de renforcement des capacités. Étant donné qu'il élimine les fonctions de supervision régies traditionnellement par des

politiques et procédures multilatérales, les organes directeurs du Programme de partenariat définiront leurs propres normes et politiques fiduciaires et autres et développeront, géreront et superviseront la procédure d'accréditation appliquée aux entités de mise en œuvre. La Banque, en qualité d'administrateur fiduciaire ou d'organisme d'exécution, n'exerce pas de fonctions de supervision sur les entités et ne peut assumer la responsabilité de l'utilisation des fonds.

Il est possible de limiter la responsabilité de la Banque en tant qu'administrateur fiduciaire, ainsi que les risques financiers auxquels elle est exposée à ce titre, au moyen d'accords juridiques et opérationnels avec elle, mais le détournement de fonds par les entités auxquelles ils ont été transférés pourrait avoir des répercussions négatives sur la réputation de la Banque, surtout si les limites de son rôle ne sont ni clairement définies ni suffisamment connues. La réussite de la méthode de l'accès direct dépend de la qualité des normes et procédures fiduciaires et autres mises en place par les organes directeurs des FIF pour l'approbation de ces nouvelles entités d'exécution. »

6.5 Le cadre discerne trois façons selon lesquelles la Banque mondiale peut gérer les risques inhérents à l'accès direct.

☐ *Capacité juridique. Un moyen d'efficace de gérer les risques pesant sur les ressources des FIF et sur la Banque en tant qu'administrateur fiduciaire consiste à conférer une capacité juridique aux FIF. Ces entités seraient alors pleinement responsables des décisions d'allocation de financements et de décaissements, posséderaient la personnalité juridique requise pour conclure des accords directement avec les bénéficiaires, seraient pleinement redevables des fonds après leur transfert et pourraient exercer un recours en cas d'utilisation abusive de ces ressources. Cette démarche met en phase responsabilité et redevabilité ; l'organe directeur ou le secrétariat des FIF prend des décisions, est habilité à conclure des contrats et à intenter des poursuites judiciaires et peut lui-même faire l'objet de poursuites.*

☐ *Normes minimales. Un mécanisme d'accréditation acceptable établira un ensemble de normes minimales à l'aune desquelles les entités d'exécution seront évaluées. Les organes directeurs des FIF devront veiller à ce que ces normes soient conformes aux bonnes pratiques internationales. Une priorité potentielle consistera à établir une séparation clairement définie entre la supervision et l'exécution des projets de sorte que ceux-ci fassent l'objet d'un contrôle rigoureux.*

☐ *Accréditation. Que le FIF soit doté ou non d'une capacité juridique, son organe directeur (et non pas l'administrateur fiduciaire) devra mettre en place une procédure d'accréditation. Des FIF qui ont adopté la formule de l'accès direct, tels que le Fonds pour l'adaptation et le FEM, utilisent un mécanisme d'homologation ou d'accréditation pour évaluer les normes fiduciaires et les capacités*

d'exécution des organismes candidats à la fonction d'entité de mise en œuvre. L'organe directeur du programme financé par le FIF gère la procédure d'accréditation et choisit les institutions qui seront habilitées à recevoir des fonds.

6.6 Afin que le GPE puisse étendre le mécanisme d'admissibilité aux entités nationales ou à d'autres intervenants non traditionnels pour leur permettre de recevoir des transferts monétaires directement du Fonds fiduciaire du GPE sans contrôle fiduciaire de la part des agents partenaires existants, le Conseil du GPE devra concevoir un projet de procédure d'accréditation présentant un niveau de risque acceptable pour les bailleurs de fonds et les décideurs quant à l'utilisation des ressources du Fonds fiduciaire du GPE. L'administrateur fiduciaire examinera ensuite ce projet afin de déterminer s'il représente un niveau de risque acceptable pour la Banque mondiale.

6.7 Lorsque le GPE a élargi son mécanisme d'admissibilité pour permettre aux ONG internationales de recevoir ses financements, il a suivi cette méthode en établissant des normes minimales et une procédure d'accréditation jugée acceptable par la Banque mondiale en qualité d'administrateur fiduciaire et approuvée par le Conseil du GPE.

6.8 Le GPE, toutefois, est dépourvu de capacité juridique et il est difficile de savoir si une nouvelle procédure d'accréditation applicable aux entités nationales et à d'autres acteurs non traditionnels représenterait un niveau de risque acceptable, puisque le Partenariat ne disposerait pas d'une capacité juridique propre pour conclure des accords directement avec ces entités. Les programmes de partenariat avec les FIF qui transfèrent des fonds aux entités nationales et à des intervenants non traditionnels, tels que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le Fonds vert pour le climat et le Conseil du Fonds pour l'adaptation, disposent de leur propre capacité juridique (voir paragraphe 6.5).

6.9 Un travail considérable serait nécessaire pour élaborer une procédure d'accréditation, qui, au demeurant, pourrait être jugée inacceptable par l'administrateur fiduciaire.

6.10 En tant qu'administrateur fiduciaire, la Banque mondiale n'exerce pas de fonctions de supervision sur les agents partenaires ni n'assume de responsabilité fiduciaire sur les fonds transférés. Le GPE n'étant pas une entité juridique, toute utilisation abusive ou inefficace de ces fonds par les agents partenaires pourrait nuire toutefois à la réputation de la Banque. Étant donné que la formule de l'accès direct lui ferait courir, en tant qu'administrateur fiduciaire, des risques considérables, la Banque n'est pas favorable à ce système.

6.11 Entre-temps, les agents partenaires existants (organismes multilatéraux et bilatéraux et ONG internationales) ont achevé une procédure d'accréditation satisfaisante représentant un niveau de risque acceptable pour le Conseil du GPE et la Banque mondiale. Surtout, ces agents partenaires ont la capacité de travailler en partenariat sur le terrain avec un certain nombre d'entités nationales et d'acteurs non traditionnels, notamment dans les pays fragiles ou touchés par un conflit.

6.12 Pour le GPE, une approche envisageable consisterait à encourager les agents partenaires à collaborer plus activement avec les entités nationales ou d'autres intervenants non traditionnels. Toutefois, si le Conseil souhaite donner suite à la question de l'accès direct avec ces entités, le Secrétariat recommande de réexaminer cette question en 2018, car les réformes du Fonds fiduciaire en cours pourraient déboucher sur des recommandations susceptibles de fournir des indications supplémentaires sur la façon de traiter ce sujet. D'ici là, en outre, on saura peut-être aussi si le GPE aura été choisi pour héberger l'initiative « L'éducation ne peut pas attendre » (le rapport d'analyse externe devrait être disponible en janvier 2018), ce qui nécessiterait une concertation approfondie avec la Banque mondiale sur les changements éventuels à apporter aux FIF.

7. PRINCIPAUX ASPECTS DES MODALITÉS INSTITUTIONNELLES ACTUELLES

a. Les principaux éléments des modalités institutionnelles et leur incidence sur les capacités et la souplesse du GPE (entité juridique, dispositions fiduciaires, hébergement, par exemple)

7.1 Les modalités institutionnelles établies entre le GPE et la Banque mondiale sont de trois ordres :

1. Administrateur fiduciaire
2. Agent partenaire
3. Hôte administratif du Secrétariat

7.2 À l'heure actuelle, la Banque mondiale assume différents rôles à l'égard des FIF : elle peut notamment assurer des services d'administrateur fiduciaire, agir en tant que partenaire d'exécution (agent partenaire) et apporter son aide au Secrétariat. L'envergure de son rôle auprès des FIF dépend également des besoins de développement, de la pertinence stratégique et des avantages comparatifs. La relation du GPE avec la Banque mondiale englobe ces trois aspects, même s'il arrive que d'autres FIF n'aient accès qu'à l'une ou à l'autre de ces fonctions, par exemple le rôle d'administrateur fiduciaire ou de partenaire d'exécution (agent partenaire).

7.3 Certains FIF mis en place par la Banque mondiale ont un secrétariat extérieur à la Banque dans des organismes ayant une capacité juridique propre. C'est notamment le cas du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, dont la Banque mondiale est l'administrateur fiduciaire,

et du Fonds vert pour le climat pour lequel la Banque mondiale assume à la fois le rôle d'administrateur fiduciaire et de partenaire d'exécution.

Administrateur fiduciaire

7.4 La relation du GPE avec l'administrateur fiduciaire représente un avantage considérable pour le Partenariat mondial. Son coût est très concurrentiel compte tenu des services fournis et l'administrateur fiduciaire fait preuve d'une grande souplesse pour répondre aux demandes du GPE, s'agissant notamment de l'engagement de fonds et du transfert de fonds aux agents partenaires dans le cadre de requêtes de financement accéléré.

7.5 Les interactions du GPE avec la Banque mondiale dans son rôle d'administrateur fiduciaire sont similaires à celles qu'entretient la Banque avec la plupart des autres FIF dont elle est l'administrateur fiduciaire, que ces fonds aient ou non une capacité juridique. Ce rôle est essentiellement financier et comprend un ensemble de services de base (réception, détention et investissement de fonds, transfert de fonds aux bénéficiaires ou à d'autres organismes d'exécution conformément aux instructions du Conseil du GPE).

7.6 En fonction de la conception du FIF, d'autres services personnalisés sont fournis à certains partenariats. Si, par exemple, la Banque mondiale est en mesure de proposer une solution de couverture de change, ce service peut être ajouté à la fonction d'administrateur fiduciaire, ce qui aura probablement des répercussions sur les accords de contribution, les commissions, voire le document relatif à la gouvernance du fonds. De même, si le GPE devait continuer à détenir des contributions en euros et à allouer des financements dans cette monnaie, en plus du dollar des États-Unis, cela impliquerait une modification des modalités institutionnelles et de la structure des commissions de l'administrateur fiduciaire.

7.7 Comme le GPE n'a pas de capacité juridique propre, c'est l'administrateur fiduciaire qui signe les accords sur les procédures financières avec les agents partenaires, base de l'accord juridique de transfert et d'emploi des fonds du GPE. Lorsque la Banque mondiale assure ce rôle pour les programmes d'un partenariat ayant une capacité juridique propre, l'administrateur fiduciaire transfère les fonds selon les conditions convenues avec le partenariat, mais ce dernier signe lui-même ses propres accords juridiques avec les bénéficiaires.

7.8 Pour le GPE, le principal avantage des dispositions en vigueur est qu'il n'a pas besoin d'avoir ses propres services juridiques, comptables, administratifs, ni ses propres services de trésorerie ou autres, ni ses propres politiques et procédures, ni d'avoir un siège distinct, etc. Elles présentent toutefois

l'inconvénient que le Secrétariat du GPE n'est pas habilité à conclure lui-même des accords juridiques avec des tiers.

Agent partenaire

7.9 La relation entre le GPE et la Banque mondiale en qualité d'agent partenaire de la plupart des programmes financés par le GPE est fondée sur la même relation d'indépendance qu'avec tout autre organisme assurant ce rôle. La Banque signe le même accord sur les procédures financières que les autres entités et est soumise aux mêmes conditions.

7.10 Les représentants du pôle Éducation de la Banque mondiale participent aux mécanismes de gouvernance du GPE en tant que membres de l'un des trois groupes constitutifs des organismes multilatéraux, au même titre que les représentants de l'UNICEF et de l'UNESCO, organismes qui assurent également le rôle d'agent partenaire.

Hôte administratif du Secrétariat

7.11 Étant administrativement hébergé par la Banque mondiale, le Secrétariat est soumis aux mêmes politiques et procédures que les autres unités administratives de celle-ci. La Banque a toujours fait preuve d'une grande réactivité pour répondre aux besoins du Secrétariat du GPE.

Points	**Incidences pratiques**
Structure organisationnelle D'un point de vue administratif, le GPE est une unité de la vice-présidence de la Banque mondiale chargée du Financement du développement, ce qui signifie que le Directeur général du GPE occupe un poste de Directeur et rend compte au Vice-président chargé du Financement du développement.	• Les accords sur les résultats et les examens de la performance du Directeur général doivent être réalisés avec le Vice-président. Dans la pratique, les informations fournies par le Président du Conseil d'administration du GPE sont prises en compte. • Conformément à la structure hiérarchique des unités rendant compte à une vice-présidence, le grade du Directeur général du GPE est actuellement plafonné au niveau de Directeur. Tout projet d'élévation de ce grade nécessiterait l'accord de la Banque et aurait des incidences sur les lignes hiérarchiques. • Du point de vue administratif, certaines transactions ou exceptions ne peuvent se décider qu'au niveau du Vice-président (demandes de recrutement de personnel supplémentaire déjà approuvées par le Conseil, par exemple).

Ressources humaines L'ensemble du personnel du GPE est employé sur la base de contrats de la Banque mondiale et doit respecter les politiques et procédures de la Banque en matière de RH.	• Le GPE n'a pas besoin d'employer lui-même des personnes spécialisées dans les rémunérations et prestations, le recrutement, les services de paie, ni de disposer d'un système juridique interne. Cela implique cependant que le Conseil du GPE n'est pas en mesure de déterminer la structure de rémunération du Secrétariat et doit accepter les changements apportés par la Banque à ses politiques de RH (décision d'augmenter les frais de recouvrement des coûts sur les prestations versées au personnel, par exemple). • En tant que membre du personnel de la Banque mondiale, le GPE est habilité à recruter et à installer du personnel dans n'importe quel pays où la Banque a une présence permettant d'obtenir les visas nécessaires.
Situation juridique Le GPE n'a pas de capacité juridique propre. La Banque signe les accords sur les procédures financières et les accords de contribution des bailleurs de fonds au nom du GPE.	• Le GPE n'a pas besoin de services juridiques propres et peut faire appel à ceux de la Banque le cas échéant. • Le personnel et les ressources du GPE jouissent des mêmes privilèges et immunités que le reste de la Banque mondiale. • Faute de capacité juridique, le Secrétariat du GPE n'est pas habilité à conclure des accords juridiques avec des tiers.
Passation des marchés Les processus de passation des marchés du GPE doivent respecter la politique de la Banque mondiale.	• Les processus de passation des marchés sont solides. Le GPE peut compter sur les systèmes et l'appui des services de passation des marchés de la Banque. Il est néanmoins dans l'obligation de s'y conformer totalement. S'agissant des services de consultants (contrats de personnel temporaire), la Banque peut imposer des limites sur le nombre de jours d'emploi, que le GPE est tenu de respecter même si cela peut entraîner des difficultés opérationnelles à court terme.
Déplacements En matière de politique de déplacement, le GPE a toute discrétion pour retenir une catégorie de voyage inférieure pour des raisons budgétaires.	• Le GPE bénéficie du pouvoir de la Banque en matière de négociation des tarifs aériens et hôteliers. • Le GPE a accès aux services d'agence de voyages de la Banque.

Sécurité L'ensemble des fonctions des services de sécurité de la Banque est ouvert au GPE.	• Dans la pratique, sont inclus la formation du personnel du GPE, les services de conseil ainsi qu'une aide pour l'évacuation, le cas échéant. • Il peut arriver que les exigences de sécurité restreignent les capacités de déplacement des membres du personnel du GPE (par exemple en cas de limitation du nombre total de membres du personnel de la Banque autorisés à se trouver dans un pays à un moment donné).
Installations Le GPE ne passe pas de contrats pour ses locaux, mais s'appuie sur les services de la Banque mondiale.	• Le GPE soumet ses besoins en locaux à la Banque et travaille en étroite collaboration avec l'équipe compétente de la Banque qui lui fournit des locaux et lui apporte son aide pour les éventuelles opérations de transfert et les travaux d'aménagement.
Systèmes et technologies informatiques Le GPE se conforme aux exigences de la Banque en matière de systèmes et de sécurité informatiques. Il doit passer par la Banque pour ses besoins de développement.	• Si le GPE peut profiter d'avantages de type développement et maintenance des systèmes de base (SAP par exemple), il est obligé de passer par la Banque pour l'ensemble des services personnalisés et n'est pas en mesure de conclure directement des contrats avec ses fournisseurs ni de procéder à la conception de systèmes qui n'ont pas été reconnus conformes aux exigences de sécurité informatique de la Banque. • Cette situation peut entraîner des retards dans la prestation de services en particulier lorsque des demandes multiples, impliquant souvent des montants plus élevés, émanent d'autres unités administratives de la Banque mondiale.
Finance et audit En matière de charges d'exploitation, le GPE se conforme aux politiques de la Banque relatives aux vérifications internes et aux dépenses admissibles, et utilise les systèmes de la Banque. Le GPE est soumis aux mêmes obligations d'audit interne et externe que le reste de la Banque.	• Les services de type trésorerie, comptes fournisseurs, comptabilité et établissement de rapports étant centralisés, le GPE n'a besoin que des services d'un petit nombre de spécialistes de la gestion des ressources assurés par la Banque, qui sont remboursés par le GPE. • Les règles comptables sont alignées sur les normes internationales ; les systèmes et procédures sont robustes.

7.12 La relation que le Secrétariat du GPE entretient avec la Banque mondiale est d'ordre collaboratif. Même si, d'un point de vue fonctionnel, la Directrice générale du GPE est placée sous l'autorité d'une vice-présidence de la Banque mondiale, celle-ci lui a jusqu'ici toujours laissé une complète autonomie

opérationnelle. Il a souvent été nécessaire de demander des autorisations spéciales, notamment à propos du recrutement de personnel pour le GPE à une époque où la Banque mondiale met en place d'importantes mesures d'économie. Le Secrétariat apprécie beaucoup la souplesse dont fait preuve la Banque mondiale.

7.13 Tandis que le GPE continue d'aller de l'avant, il convient de noter qu'au cours des douze derniers son Secrétariat a dépassé le Fonds pour l'environnement mondial pour devenir le plus gros Secrétariat de fonds d'intermédiation financière hébergé par la Banque mondiale. Le GPE a adopté un Plan stratégique ambitieux et compte accroître de manière significative le niveau global de ses financements, ce qui implique un accroissement de ses besoins en capacités et en investissements dans le Secrétariat, comme le souligne le plan des ressources humaines. Au vu du propre processus de réforme des fonds fiduciaires la Banque mondiale et du possible hébergement de l'initiative ECW, une concertation stratégique devra être organisée avec la direction de la Banque pour évaluer les implications potentielles d'une nouvelle croissance, à moyen terme, de la taille du Fonds du GPE et de son Secrétariat.

8. MODALITÉS INSTITUTIONNELLES D'AUTRES FONDS SECTORIELS

8.1 L'analyse présentée à l'Annexe 1 est non pas une étude détaillée mais un aperçu d'une sélection de programmes de partenariat assorti des enseignements qui peuvent en être tirés pour le GPE.

8.2 L'annexe propose un aperçu d'entités organisées en partenariat qui décaissent et utilisent des fonds à l'appui d'objectifs de développement mondiaux comme la santé et le climat, et compare les statuts juridiques (modalités d'hébergement le cas échéant), les capacités de couverture de change, la taille des secrétariats et les mécanismes de fourniture de fonds, notamment le recours à des agents partenaires pour administrer et évaluer l'emploi et l'impact des fonds alloués.

8.3 Parmi les principales conclusions qui pourront intéresser le GPE, on notera que les partenariats dotés d'une capacité juridique jouissent d'une plus grande souplesse de fonctionnement que les partenariats fonctionnant dans le cadre juridique de l'organisme qui les héberge, conformément aux politiques et procédures de celui-ci. Toutefois, certaines organisations dotées d'une capacité juridique ont dû soit établir leur secrétariat en dehors d'une relation d'hébergement, soit le déménager hors des locaux de l'organisme hôte. Dans ce dernier cas, plus le secrétariat était grand, plus l'opération de déménagement a été complexe et coûteuse.

9. PROCHAINES ÉTAPES

9.1 Les prochaines étapes dépendront des délibérations du Conseil et des décisions qu'il prendra en décembre. Le Secrétariat continuera cependant à étudier avec la Banque mondiale les solutions

envisageables en matière de couverture de change et en rendra compte au FRC et au Conseil, lors de la première réunion de 2018, quand de nouvelles informations seront peut-être disponibles sur les implications pour le GPE. Il sera fait appel à une expertise extérieure pour conseiller le Secrétariat et le FRC en tant que de besoin.

9.2 En ce qui concerne la question de l'accès direct, le Secrétariat recommande de ne pas mettre activement en œuvre, à ce stade, l'élaboration d'une procédure d'accréditation visant à élargir l'éventail d'entités habilitées à recevoir directement les financements du GPE à des entités publiques (ministère des Finances et ministère de l'Éducation, par exemple) ou à d'autres acteurs non traditionnels. Le Secrétariat recommande plutôt d'étudier cette question dans le contexte du processus de réforme des fonds fiduciaires en cours à la Banque mondiale et lorsque la question de l'hébergement d'ECW aura été clarifiée.

9.3 Le Secrétariat continuera d'étudier avec la Banque mondiale la meilleure façon de gérer les éventuelles conséquences que pourrait avoir, en matière d'organisation et de personnel, l'évolution du mandat, de la stratégie et des besoins opérationnels du GPE.

10. PERSONNE À CONTACTER pour de plus amples informations : Padraig Power, ppower@globalpartnership.org.

Annexe 1 - MODALITÉS INSTITUTIONNELLES CONCERNANT D'AUTRES FONDS SECTORIELS

I) Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

Objet : le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a pour but d'accélérer l'éradication des épidémies mondiales du sida, de la tuberculose et du paludisme à travers un partenariat entre les gouvernements, la société civile et le secteur privé.

Sujets de comparaison :

Statut juridique. Le Fonds mondial a été créé sous le statut de fondation de droit suisse en 2002 et est enregistré auprès du Conseil suisse de surveillance des fondations. Le conseil d'administration de cette fondation continue d'être le Conseil d'administration du Fonds mondial dont la personnalité et les capacités juridiques étaient à l'origine celles conférées à une fondation suisse. À ce titre, le Fonds mondial s'est vu reconnaître son caractère international exceptionnel par le ministère suisse des Affaires étrangères par le biais d'un accord de siège, qui lui octroie les types de privilèges et immunités accordés aux organisations internationales créées en vertu d'un traité.

Le Conseil du Fonds mondial regroupe en son sein des acteurs étatiques et non étatiques, sa structure de gouvernance intégrant à la fois le secteur public et le secteur privé. Le Fonds mondial a également été reconnu comme « organisation internationale » par un décret-loi des États-Unis et a depuis été « reconnu » par la Moldavie, la Géorgie, le Monténégro et plusieurs États africains. Les capacités juridiques du Fonds mondial sont celles d'une fondation suisse (par exemple, la capacité de contracter, de détenir des biens et actifs corporels et incorporels, et les droits et les capacités normalement reconnus à une organisation à but non lucratif), complétés par d'autres privilèges et immunités accordés dans les pays reconnaissant ce statut au Fonds mondial.

Secrétariat (environ 700 personnes). Le Secrétariat était hébergé initialement par l'OMS ; les agents du Fonds mondial étaient donc des agents de l'OMS régis par les Règlements et Statut de l'OMS, notamment ceux relatifs à la gestion des ressources humaines. En décembre 2008, le Secrétariat a pris son indépendance par rapport à l'OMS et les membres du personnel du Fonds mondial sont alors devenus des agents de l'entité (fondation suisse) dénommée Fonds mondial. L'effectif du personnel du Fonds mondial à l'époque était d'environ 250 agents. La séparation de l'OMS s'est révélée difficile en ce sens que certains membres du personnel ne souhaitaient pas être détachés du cadre de gestion des ressources de l'OMS, et notamment de ses régimes de prestations.

Le personnel du Secrétariat était soumis à un « double rattachement hiérarchique » au moment où le Secrétariat était hébergé par l'OMS en raison de l'obligation de loyauté qui incombe à l'ensemble du personnel de l'OMS vis-à-vis du directeur général de l'OMS et des liens hiérarchiques qui les rattachent au Conseil du Fonds mondial, qui est au point de vue juridique le Conseil d'une fondation suisse. Cela signifie qu'aux plans de la gouvernance et du fonctionnement, l'hébergement a créé un palier supplémentaire d'obligations légales et administratives potentiellement contradictoires pour le personnel du Fonds mondial jusqu'à ce que le Secrétariat se sépare de l'OMS.

Services d'administrateur fiduciaire. Les financements du Fonds mondial, qui sont octroyés sous forme d'aide publique au développement (APD), ont toujours été gérés par le biais du Fonds fiduciaire abrité par la Banque mondiale, agissant en qualité d'Administrateur fiduciaire. Les services d'administrateur fiduciaire consistent entre autres à accepter les contributions au Fonds fiduciaire sous forme d'espèces, de billets à ordre, de lettres de crédit, etc., et à décaisser les fonds sur les instructions écrites du Fonds mondial. Une fois que les fonds sont décaissés, la Banque mondiale n'a aucune autre responsabilité ni obligation à l'égard de l'utilisation par tout bénéficiaire des fonds transférés à partir du Fonds fiduciaire (à l'exclusion des fonds décaissés à la Banque mondiale en tant qu'agent partenaire pour des activités menées dans le cadre de programmes). La Banque mondiale assure que ses privilèges et immunités en tant qu'organisation internationale s'appliquent aux actifs, aux opérations et aux transactions du Fonds fiduciaire du Fonds mondial.

Couverture du risque de change. Selon les rapports annuels des vérificateurs indépendants du Fonds mondial, les états des recettes, des décaissements et les soldes des ressources, l'administrateur fiduciaire ne se couvre pas contre les fluctuations des cours de change, de sorte que l'actif du Fonds fiduciaire reflète les gains et pertes de change par rapport au dollar. Cependant, pour les fonds détenus directement par l'entité Fonds mondial (en dehors de la Banque mondiale), le Fonds mondial applique une stratégie de couverture inspirée de son Cadre global de gestion du risque de change. Le cadre prévoit des limites de risque - (le modèle de la « méthode de la valeur à risque »), prenant en compte la perte potentielle, la probabilité de pertes causées par les mouvements des cours de change sur différentes périodes. Le Secrétariat s'appuie sur le cadre de couverture du risque de change pour conclure des contrats à terme et des swaps, éliminant partiellement les risques liés aux effets des fluctuations des cours de change sur les actifs détenus dans des banques commerciales en dehors du Fonds fiduciaire de la Banque mondiale.

Agents partenaires et administration. Le Fonds mondial octroie des financements à des entités nationales, des organisations internationales et des acteurs non étatiques (par exemple, les ONG internationales et locales) au terme d'un processus d'évaluation détaillée comprenant une évaluation des capacités du bénéficiaire du financement et de son expérience, de ses dispositifs de contrôle interne ainsi que de ses systèmes et de son plan de travail. Étant donné qu'il ne possède pas de bureau dans les pays, le Fonds mondial a recours aux agents locaux du Fonds pour conduire les évaluations des capacités et pour examiner l'état d'exécution des plans de travail périodiques, de même que l'utilisation des financements, et il supervise les processus de vérification des résultats et la communication des données. Les agents locaux du Fonds sont des organisations comme PWC et KPMG, entre autres. Il dispose également, au sein du Secrétariat, d'un service de contrôle indépendant et d'équipes pluridisciplinaires composées de spécialistes fonctionnels (finances, passation des marchés, suivi-évaluation, questions juridiques) qui offrent un niveau de contrôle supplémentaire.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FONDS MONDIAL SUSCEPTIBLES DE SERVIR DE MODÈLES AU GPE

- Le GPE n'a pas de personnalité juridique.
- Le Fonds mondial a une personnalité juridique qui lui confère la capacité de :

- passer des contrats, pour le recrutement de son personnel, avec les bénéficiaires des financements et les agents locaux du Fonds, et avec les bailleurs de fonds et autres parties prenantes, pour les services (notamment les opérations bancaires et de couverture de change), d'acheter des biens, de louer des bureaux, etc. ;
- posséder et détenir des biens, des actifs et des fonds ;
- créer et gérer des plateformes et mécanismes opérationnels et de gouvernance harmonisés sous la supervision du Conseil ;
- créer et gérer des systèmes de suivi et évaluation, des systèmes de vérification des comptes et des mécanismes et des processus de règlement des différends.

- Dans le cas où le GPE décide de s'autonomiser par rapport à la Banque mondiale, il pourra s'inspirer de l'expérience du Fonds mondial qui montre que le transfert de membres du personnel régi par les systèmes de gestion des ressources humaines et les contrats d'emploi d'une organisation internationale vers les systèmes de gestion des ressources humaines et les contrats d'emploi d'une entité juridique indépendante est un exercice de migration complexe, surtout lorsqu'il est exécuté sur une courte période. Dans le cas du GPE, cette complexité serait accentuée par la nécessité éventuelle de déplacer le personnel vers un site bénéficiant du statut juridique voulu. Plus les effectifs du secrétariat sont importants, plus le processus devient compliqué et onéreux, et des risques d'interruption du service pour cause de perte de personnel seraient à craindre. Pour réduire ces risques, un plan de mise en œuvre bien planifié, doté de ressources conséquentes et assorti d'une période de transition suffisamment longue permettra de doter une entité indépendante de politiques et de systèmes robustes, en veillant à les mettre en place de la façon la plus économique et efficiente possible, tout en permettant de mieux gérer les effets des mouvements de personnel.

II) Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination

Statut juridique. L'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) a été fondée par acclamation en 1999 par un « proto-conseil » composé de représentants de parties prenantes au nombre desquels figuraient l'OMS et l'UNICEF, suite à une annonce faite lors du Forum économique mondial. Au moment de sa création, l'Alliance n'était pas une entité juridique et n'avait pas de personnalité juridique. Le Secrétariat de GAVI était hébergé par l'UNICEF et son « personnel » sous contrat de l'UNICEF. Le Conseil de GAVI n'était pas le Conseil d'administration d'une entité juridique.

Deux entités juridiques distinctes ont été créées respectivement aux États-Unis et en France sous la forme d'entités de collecte de fonds. Chacune de ces entités était dotée d'un conseil d'administration indépendant ainsi que d'une personnalité et de capacités juridiques, le recrutement des membres de son personnel étant régi respectivement par les systèmes juridiques nationaux des États-Unis et de la France.

En 2007, la Fondation GAVI a été créée sous le statut d'une fondation suisse enregistrée auprès du Conseil suisse de surveillance des fondations. En 2009, GAVI a été réorganisée et est devenue la Fondation GAVI, qui a présenté une demande de reconnaissance auprès du ministère des Affaires

étrangères suisse sous la forme d'un accord de siège. GAVI s'est vue accorder les types de privilèges et immunités accordés aux organisations internationales créées en vertu d'un traité, au même titre que le Fonds mondial en Suisse. Une grande partie du personnel des entités établies aux États-Unis et en France a été transférée vers l'entité suisse et le personnel de GAVI hébergé par l'UNICEF a été déplacé et est désormais régi par les règlements de GAVI.

Dès lors, le Conseil de GAVI est devenu le Conseil de la Fondation GAVI et regroupait en son sein des acteurs étatiques et non étatiques, sa structure de gouvernance intégrant à la fois le secteur public et le secteur privé. GAVI n'est reconnue comme « organisation internationale » par aucun autre pays.

Secrétariat (environ 300 employés). Comme indiqué ci-dessus, le Secrétariat était hébergé au départ par l'UNICEF. Comme pour le Fonds mondial, le processus d'autonomisation de GAVI a été difficile parce que certains membres du personnel ne voulaient pas renoncer au cadre de gestion des ressources humaines et aux régimes de prestations de l'UNICEF.

Le personnel de GAVI était soumis à une double structure hiérarchique semblable à celle inhérente à la double structure établie par le Fonds mondial dès sa création. Cependant, le Conseil d'administration n'était soumis à aucune obligation fiduciaire/juridique et le personnel de GAVI n'avait non plus aucune obligation fiduciaire/juridique vis-à-vis du Conseil d'administration de l'Alliance parce qu'il n'était pas le Conseil d'administration d'une entité juridique.

Cela signifie qu'aux plans de la gouvernance et du fonctionnement, l'hébergement a créé un palier supplémentaire d'obligations légales et administratives potentiellement contradictoires pour le personnel de GAVI jusqu'à ce que le Secrétariat se détache de l'UNICEF.

Services d'administrateur fiduciaire. Initialement, l'UNICEF fournissait des services de fonds fiduciaire à l'Alliance. Le fait que l'UNICEF fournissait également un appui aux programmes, notamment des services d'achat de vaccins, créait un conflit d'intérêts et d'autres difficultés liées à son statut d'institution hôte de GAVI.

Après s'être séparée de l'UNICEF, l'Alliance GAVI a géré ses propres fonds et actifs dans des comptes bancaires détenus en Suisse, sous réserve des privilèges et immunités accordés à GAVI. L'un des avantages qu'offre le fait que les actifs soient gérés au sein d'une banque multilatérale de développement ou d'une autre organisation internationale tient aux privilèges et immunités que confère le statut juridique international de l'agent fiduciaire. De plus, pour les « partenariats » qui ne sont pas des entités juridiques (ce que l'Alliance n'était pas à l'origine), la relation d'administrateur fiduciaire confère la capacité opérationnelle de contracter, de conclure des accords de financements et pour d'autres types d'accords sur l'en-tête de l'institution hôte et permet aux bailleurs de fonds d'enregistrer la « donation » comme une APD multilatérale aux fins des rapports de l'OCDE.

Couverture du risque de change. L'UNICEF ne fournissait pas de services de couverture du risque de change pour atténuer les risques de change auxquels sont exposés les bailleurs de fonds. Une fois qu'elle s'est détachée, GAVI pouvait désormais exécuter des opérations de couverture en tant qu'entité juridique indépendante. Aujourd'hui, l'exposition de GAVI au risque de change fait l'objet d'une couverture active en fonction des fluctuations prévues des cours de change à court terme par rapport au dollar. Certains engagements de financement des bailleurs de fonds sont couverts à des taux compris

entre 75 % et 100 % de l'exposition sur un horizon de deux ans, en fonction de l'expérience de ces bailleurs de fonds. Concernant les contributions annoncées, la couverture est réduite à une fourchette de 60 à 100 % de l'exposition pour l'année suivant l'annonce et de 40 à 100 % pour l'année suivante. GAVI fixe des limites sur les types d'instruments, la cote de crédit de la contrepartie et le montant des couvertures pour chaque contrepartie, jusqu'à concurrence de 50 millions de dollars.

La Banque mondiale assure bien la fonction de trésorerie d'une entité juridique distincte, la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm), créée sous le statut d'organisme de bienfaisance de droit anglais. L'IFFIm a pour objet l'émission de titres de créance ou obligations sur les marchés financiers adossés à des accords souverains de longue durée juridiquement contraignants souscrits par plusieurs États souverains (généralement sur 20 ans). Les notes de crédit souverain des différents bailleurs de fonds se répercutent sur la note de l'obligation suivant une formule donnée. Le produit des obligations est octroyé à l'Alliance à titre d'appui programmatique. Le caractère juridiquement contraignant de ces accords de financement souverain permet à la Banque mondiale de fournir à l'IFFIm des services d'intermédiation pour des opérations de couverture.

Agents partenaires et administration. La principale activité de financement de GAVI est l'achat de vaccins par l'intermédiaire de l'UNICEF en vue de leur distribution aux pays bénéficiaires de l'Alliance. GAVI accorde aussi directement des financements en numéraire aux pays et aux ONG et organisations internationales partenaires, à travers son cadre d'engagement avec les partenaires (PEF). Les ressources reçues au titre du PEF sont consacrées à « l'aide ciblée aux pays, aux domaines d'intervention stratégiques et au soutien de base ». Le PEF a été lancé en 2016 et clarifie les rôles des partenaires et des bénéficiaires de financements, notamment le suivi-évaluation des résultats et de la transparence.

Le PEF fournit des ressources pour l'assistance technique aux pays, ce qui représente une rupture par rapport aux programmes antérieurs qui finançaient l'assistance technique aux niveaux mondial et régional.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DE GAVI SUSCEPTIBLES DE SERVIR DE MODÈLES AU GPE

- Mêmes enseignements que ceux décrits ci-dessus concernant le Fonds mondial.
- Même avec 95 agents au sein de l'UNICEF à la date de détachement de ces membres du personnel par GAVI, le processus de détachement de l'Alliance a été complexe et difficile ; et certains membres du personnel n'ont pas effectué la migration.
- Généralement, un programme hébergé n'ayant pas de personnalité juridique a une capacité limitée et ne peut exécuter efficacement des fonctions de base en vue de réaliser le développement attendu par les parties prenantes, en particulier les pays bénéficiaires. Les accords d'hébergement compliquent et ajoutent des paliers juridiques qui n'existent pas dans les structures opérationnelles et de gouvernance harmonisées favorisées par la personnalité juridique.

III) Le Fonds pour l'environnement mondial

Statut juridique. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est un mécanisme de coordination des financements mis à disposition dans le cadre de plusieurs conventions internationales, notamment la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (CDB), la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD) et la Convention de Minamata sur le mercure.

Le FEM n'est pas une entité juridique distincte dotée d'une personnalité juridique distincte. Son texte fondateur (révisé en 2015) a établi des organes de coordination de la gouvernance mais non pas une nouvelle entité. Le FEM est un mécanisme de coordination regroupant 183 États membres. Ses organes de gouvernance comprennent : 1) une assemblée où sont représentés tous les États membres participants et qui se réunit tous les trois ans. Elle a pour fonction d'examiner les politiques générales du FEM, d'évaluer le fonctionnement du FEM et d'examiner les critères d'adhésion au FEM ; et 2) le Conseil, qui est chargé « d'élaborer, d'adopter et d'évaluer les politiques opérationnelles et les programmes des activités financées par le FEM » et de superviser le travail du Secrétariat. Le Conseil est composé de 32 membres élus en tant que représentants de groupes de pays.

Secrétariat (environ 100 agents). Le Secrétariat est hébergé par la Banque mondiale, de sorte que tous les membres du personnel sont sous contrat de la Banque mondiale. La directrice générale a le rang de vice-président dans l'organigramme de la Banque mondiale et bénéficie des pouvoirs accordés aux vice-présidents selon les règlements de la Banque mondiale.

Services d'administrateur fiduciaire. La Banque mondiale fait office d'administrateur fiduciaire.

Couverture du risque de change. Selon un rapport du FEM, la Banque mondiale et le FEM avaient entamé des discussions en vue d'examiner la possibilité de fournir leur appui pour la mise en place d'une couverture dans le but de limiter les effets d'une dépréciation monétaire par rapport au dollar, mais cela ne s'est pas concrétisé. Le rapport évoque la nécessité de coopérer avec « différents bailleurs de fonds pour gérer ces risques en tenant compte de leur volonté et de leur capacité d'adopter une stratégie de couverture, du degré de clarté concernant les aspects juridiques des opérations de couverture, le coût connexe, etc. ». En attendant, la Banque mondiale détient un « niveau de réserve financière estimé à environ 15 % des billets à ordre non encaissés ». Ce montant est engagé par les donateurs, qui pourraient être appelés à renforcer la Caisse du FEM en vue d'atténuer les « conséquences des fluctuations défavorables des taux de change sans affecter la capacité de programmation du FEM ».

Agents partenaires et administration. Les Agences du FEM sont chargées d'élaborer des propositions de projet et de gérer les projets du FEM. On dénombre dix-huit institutions agissant en qualité d'Agences du FEM. Presque toutes sont des organisations internationales constituées par les États membres. Les Agences du FEM gèrent les projets du FEM sur le terrain et apportent une assistance aux gouvernements et aux ONG « pour l'élaboration, la mise en œuvre et la gestion des projets du FEM ».

Le FEM, par l'intermédiaire du PNUD, administre un programme de microfinancements d'un montant pouvant atteindre 50 000 dollars et jusqu'à 150 000 dollars pour les « projets stratégiques ». Les propositions doivent démontrer:

- dans quelle mesure le projet envisagé respecte les critères du programme de microfinancements du FEM en décrivant l'impact qu'auraient les objectifs et activités du projet dans les domaines d'activités du programme de microfinancements ou dans les domaines d'intervention du FEM ;

- qu'elles répondent aux cibles et objectifs de la stratégie du programme de microfinancements au niveau des pays ou cadrent avec lesdits objectifs et cibles ;

- être proposées par des organisations communautaires et des ONG.

Le FEM donne également accès à des prêts concessionnels et à des aides non liées à des instruments financiers.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FEM SUSCEPTIBLES DE SERVIR DE MODÈLES AU GPE

- Les organes de gouvernance du FEM sont composés uniquement de représentants des États membres ; à ce titre, il diffère du modèle de partenariat du GPE qui intègre au sein de son Conseil et de ses comités des acteurs non étatiques et d'autres organisations internationales.

- N'ayant pas de capacité juridique, le FEM est contraint à recourir aux processus de la Banque mondiale. Étant donné que toutes les ressources du FEM sont logées dans un fonds fiduciaire et qu'il ne possède pas et ne détient pas d'actifs en dehors de la Banque mondiale, le FEM ne peut pas mener d'opérations de couverture ni effectuer d'autres opérations de financement innovantes en son nom propre.

- Le budget du Secrétariat du GPE et ses dépenses de fonctionnement sont maintenant supérieurs à ceux du FEM, et le GPE pourrait croître davantage au cours des prochaines années. Cependant, le GPE est une unité au sein de la Banque mondiale, et sa directrice générale a comme supérieur hiérarchique un(e) vice-président(e) (qui dirige plusieurs unités), ce qui signifie que les transactions et les approbations doivent être autorisées par le (la) vice-président(e) plutôt que par la directrice générale. En revanche, la directrice générale du FEM a le statut de vice-président.

IV) Mécanisme de financement mondial de l'initiative Chaque femme, chaque enfant

Statut juridique. Le Mécanisme de financement mondial (GFF) est un partenariat multipartite sans personnalité juridique. La structure de gouvernance du GFF est composée de deux organes : 1) le Groupe des investisseurs du GFF pour la Stratégie mondiale réunissant des représentants des bailleurs de fonds, publics et privés. Il a pour fonction de coordonner les financements afin d'aider à la réalisation des buts et objectifs du GFF ; et 2) le comité du Fonds fiduciaire du GFF qui prend les décisions de financement et supervise les opérations du Fonds fiduciaire et le Secrétariat du GFF. À l'heure actuelle, étant donné que l'initiative n'en est qu'à ses débuts, les mêmes personnes siègent dans les deux organes de gouvernance.

Secrétariat (comprend un petit nombre d'employés, plus des agents détachés). Les membres du personnel du GFF sont sous contrat de travail de la Banque mondiale.

Services d'administrateur fiduciaire. La Banque mondiale fait office d'administrateur fiduciaire.

Couverture du risque de change. Aucun ; l'organisation n'en est qu'à ses débuts.

Agents partenaires et administration. À ce stade précoce, les financements destinés au GFF sont intégrés dans les projets de la BIRD/IDA approuvés par la Banque mondiale conformément à ses politiques et procédures.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU GFF SUSCEPTIBLES DE SERVIR DE MODÈLES AU GPE

- Pas d'autre enseignement à tirer en dehors de ceux tirés de l'expérience des autres partenariats hébergés ne jouissant pas de la personnalité juridique.

V) Le Fonds vert pour le climat

Statut juridique. Le Fonds vert pour le climat est une organisation internationale constituée en République de Corée en vertu de la signature d'un accord de siège. Dans l'acte qui l'a créé ou qui régit son fonctionnement, le Fonds vert pour le climat affirme avoir la personnalité juridique et la capacité « nécessaire pour exercer ses fonctions et protéger ses intérêts ». De plus, le Fonds vert pour le climat jouit en République de Corée de certains privilèges et immunités établis par l'accord de siège en décembre 2013. Il est dirigé par un conseil de 24 membres composé uniquement d'États membres des Nations Unies. Aucun acteur non étatique ne siège au sein de son Conseil d'administration, bien qu'on y dénombre quatre observateurs actifs représentant la société civile et le secteur privé.

Secrétariat (compte environ 110 personnes, mais ce nombre devrait passer à 180 d'ici à la fin 2018). Le Secrétariat du Fonds vert est basé à Songdo en République de Corée et ses agents ont le statut de membres du personnel de l'organisation internationale dénommée Fonds vert pour le climat.

Services d'administrateur fiduciaire. La Banque mondiale est l'administrateur fiduciaire actuel du Fonds vert pour le climat. Un administrateur fiduciaire permanent doit être nommé d'ici à la fin 2017.

Couverture du risque de change. Aucun service actif de couverture de change n'a été mis en place.

Agents partenaires et administration. Le Fonds vert pour le climat est fonctionnel, quoique doté d'un processus complexe d'accréditation des organisations comme bénéficiaires potentiels de ses financements. Les politiques et normes d'accréditation du Fonds vert pour le climat sont entre autres les Normes fiduciaires, les Dispositifs de sauvegarde environnementale et sociale, la Divulgation de l'information, la Politique sur la parité hommes-femmes, etc. Les entités accréditées peuvent être des États, des organisations internationales et des ONG, et doivent répondre aux normes du Fonds.

Il existe deux types d'entités accréditées, à savoir les entités à accès direct et les entités à accès international : 1) les entités à accès direct sont des organisations infranationales, nationales ou régionales qui doivent être désignées par des Autorités nationales désignées (AND) ou des points focaux de pays en développement ; et 2) les entités à accès international qui comprennent notamment les agences des Nations Unies, les banques multilatérales de développement, les institutions financières internationales et autres institutions régionales.

Étant donné que le Fonds vert pour le climat est doté d'une personnalité juridique et d'une capacité propres, il peut conclure directement des accords de financement avec des entités accréditées et n'a pas besoin de recourir à la Banque mondiale pour cela ou pour sélectionner (ou surveiller) ces entités pour son compte.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FONDS VERT POUR LE CLIMAT SUSCEPTIBLES DE SERVIR DE MODÈLES AU GPE

- Le Fonds vert pour le climat a été créé en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). La Conférence des Parties à cette convention peut également le clore et le dissoudre. Il n'a pas été créé par un traité, mais son statut juridique a été établi par un accord de siège conclu avec la République de Corée.

- Le GPE n'a pas été créé en vertu d'un traité. Par conséquent, si le besoin de le doter de la personnalité juridique se faisait sentir, il devra peut-être rechercher un autre moyen de se faire reconnaître en tant que personne morale à l'instar du Fonds vert pour le climat, soit par le biais d'un nouveau traité soit par un autre mécanisme de reconnaissance tel qu'un accord de siège conclu avec un État participant. Ce mécanisme est semblable à celui utilisé par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, dans lequel les États membres intéressés accordent une reconnaissance au GPE par le biais d'une déclaration de soutien ou d'un protocole d'accord, adossé à un accord de siège conclu avec la Suisse.