CADRE OPÉRATIONNEL POUR UN APPUI EFFICACE AUX ÉTATS FRAGILES ET TOUCHÉS PAR UN CONFLIT

Pour décision

1. OBJET

Le présent rapport a pour objet de solliciter l'approbation du Cadre opérationnel pour un appui efficace aux États fragiles et touchés par un conflit par le Conseil d'administration qui figure à l'Annexe 1 (« le Cadre opérationnel »).

2. DÉCISION RECOMMANDÉE

Le Secrétariat demande au Conseil d'administration d'approuver la décision suivante :

BOD/2013/05-XX — Cadre opérationnel pour un appui efficace aux États fragiles et touchés par un conflit : le Conseil d'administration approuve le du Cadre opérationnel pour un appui efficace aux États fragiles et touchés par un conflit qui fait l'objet de l'Annexe 1 du document BOD/2013/05 DOC 08.

3. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Engagement du Partenariat mondial envers les États fragiles et touchés par un conflit States

3.1 Le Plan stratégique 2012-2015 du Partenariat mondial pour l'Éducation (le « Partenariat mondial » ou « GPE ») engage le Partenariat à faire en sorte que *les États fragiles et touchés par un conflit soient en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre leurs plans sectoriels de l'éducation*. Il définit le cadre de l'action du Partenariat mondial dans les États fragiles. Les mesures concrètes qui doivent être prises pour honorer cet engagement sont indiquées dans le Plan de mise en œuvre du Plan stratégique. Le Cadre opérationnel proposé couvre la première action au niveau du Résultat 1.1 du Plan de mise en œuvre « *Appui du GPE dispensé plus efficacement aux États fragiles ou touchés par un conflit : formuler et approuver un cadre opérationnel pour les États fragiles ou*

touchés par un conflit ». Le Cadre opérationnel indique les ajustements qui doivent être apportés aux processus et aux modalités du GPE pour permettre à ce dernier de fournir un appui continu et efficace aux États fragiles et touchés par un conflit.

3.2 Le Partenariat mondial mène les efforts de communication déployés pour encourager la fourniture d'un appui efficace à l'éducation dans les situations de crise et d'urgence et, à ce titre, a lancé le programme « Education Cannot Wait » le 12 septembre 2012 en collaboration avec différents membres du GPE[1]. Il est essentiel et urgent d'établir des principes, des modalités et des options clairement définis guidant l'utilisation des ressources du GPE dans les États fragiles et touchés par un conflit pour promouvoir la réalisation des engagements du Partenariat mondial.

Portefeuille du Partenariat mondial dans les États fragiles et touchés par un conflit

3.3 À l'heure actuelle, 21 des 58 membres du Partenariat mondial sont classés dans la catégorie des pays fragiles. Un montant total de 820,4 millions de dollars a été attribué sous forme de financements à 17 États fragiles et touchés par un conflit depuis 2003. La plupart de ces opérations ont donné lieu au recours à la modalité de l'Entité de supervision qui, dans ce cas, était la Banque mondiale. Jusqu'en 2013, seulement quatre financements accordés à des États fragiles et touchés par un conflit ont donné lieu au recours à une entité de gestion, en général l'UNICEF[2]. Sur les 13 financements actuellement considérés, cinq sont destinés à des États fragiles; quatre d'entre eux doivent être administrés par une Entité de gestion et le dernier par un système hybride faisant intervenir à la fois une Entité de gestion et une Entité de supervision.

Raisons pour lesquelles il est nécessaire d'adapter les modalités et les processus opérationnels

3.4 Lors de l'examen des requêtes de financement pour la mise en œuvre du programme soumises par des pays en développement partenaires rentrant dans la catégorie des États fragiles, le Comité consultatif financier («CCF ») procède à un

[1] Les organisations et les pays participants sont l'Australie, la Côte d'Ivoire, le Danemark, le Libéria, le Niger, la Norvège, le Qatar, le Royaume-Uni et le Rwanda, ainsi que la Banque mondiale, la Campagne mondiale pour l'éducation, Comic Relief, Internationale de l'éducation, le Partenariat mondial de l'éducation, Pearson International, Plan International, le Réseau interinstitutionnel pour l'éducation dans les situations d'urgence, Save the Children, l'UNESCO, l'UNICEF, l'UNOCHA.
[2] Au Tchad, les fonctions de l'entité de gestion sont réparties entre l'UNICEF et l'UNESCO.

examen approfondi des modalités qui conviennent dans chaque contexte ; il a, à ces occasions, parfois remis en question le recours à une entité de gestion et souligné la nécessité de revenir au système de l'entité de supervision ; mais il aussi, en d'autres occasions, demandé pourquoi il avait été fait appel à une entité de supervision étant donné la complexité de la situation et/ou le degré d'instabilité du pays. Parce que les options n'étaient pas clairement définies et parce qu'il n'était pas de nécessaire de justifier les motifs du choix d'une modalité particulière, le Secrétariat n'avait guère de moyens de guider les décisions au niveau des pays, et ni le CCF ni le Conseil d'administration n'avaient les critères et les informations nécessaires pour juger systématiquement de la pertinence du choix des modalités.

3.5 Depuis 2009, cinq coups d'État se sont produits, qui ont retardé la mise en œuvre des financements pour la mise en œuvre du programme du GPE[3]. Faute d'accord sur des processus adaptés au niveau du GPE, il est difficile d'apporter une réponse rapide lorsqu'un pays passe d'une situation stable à une situation instable pour devenir instable. Dans certains cas, le retard avec lequel le GPE a pu apporté son soutien a duré une ou plusieurs années scolaires alors que le maintien de l'appui à l'éducation est plus important que jamais dans ces situations. Pour honorer les engagements qu'il a pris, le Partenariat mondial devra pouvoir intervenir de manière plus efficace dans les situations fragiles.

Principaux éléments du Cadre opérationnel proposé

3.6 Le Cadre opérationnel 1) définit les situations qui motivent le recours à des modalités et à des processus adaptés ; 2) établit les principes de base des opérations dans les États fragiles et touchés par un conflit ; 3) examine les options, les justifications et les considérations particulières qui déterminent le choix de modalités de mise en œuvre du programme ; et 4) présente un processus par étape pour l'examen et la révision du programme dans les contextes caractérisés par le passage d'une situation stable à une situation de fragilité.

4. RAPPEL DES FAITS

4.1 Lors de la réunion tenue par le Conseil d'administration en novembre 2012 à Paris (France), le Secrétariat a soumis un premier projet de Cadre opérationnel. Le Conseil a alors approuvé un élément des adaptations proposées au processus du GPE, à

[3] Madagascar, Guinée, Mali, Guinée-Bissau et République centrafricaine.

savoir les Directives relatives à un appui accéléré dans les situations d'urgence et de reconstruction initiale. Il a toutefois demandé au Secrétariat de former un groupe de référence avec les représentants intéressés du Conseil pour formuler de manière plus détaillée les autres éléments des Directives.

4.2 Le groupe de référence a travaillé en parallèle avec le Groupe thématique n° 1 pour le Plan de mise en œuvre du Plan stratégique, et certains de ses membres ont participé aux deux groupes. Le cadre opérationnel qui en a résulté cadre avec le Plan de mise en œuvre et est en particulier adapté au Résultat n °1.1.

5. MOTIFS DE LA RECOMMANDATION

5.1 L'expérience accumulée au cours des quatre dernières années montre clairement qu'il est nécessaire de procéder à certaines adaptations des principes, des modalités et des processus du GPE pour pouvoir fournir un appui efficace et rapide aux États fragiles et touchés par un conflit. Les situations qui ont motivé les adaptations proposées dans le Cadre opérationnel sont, notamment, les suivantes (ces dernières sont présentées plus en détail à l'annexe 2) :

Adaptation des modalités lorsque l'entité de supervision suspend ses activités

La crise politique qui s'est produite en 2009 à Madagascar a motivé, pour la première fois, le recours à une entité de gestion par le Partenariat mondial. Lorsque la Banque mondiale a suspendu ses opérations, le placement des fonds du GPE sous la gestion directe de l'UNICEF a permis de maintenir un appui crucial dans un contexte caractérisé par une chute considérable des ressources affectées à l'éducation. Puis, en 2010, la Guinée a adopté un système hybride dans le cadre duquel l'UNICEF a assumé les fonctions d'entité de gestion et la Banque mondiale a servi d'entité de supervision. Dans ces exemples, outre qu'il a permis de maintenir un soutien essentiel à l'éducation, l'appui du GPE a contribué à promouvoir la responsabilisation des autorités nationales et à encourager les partenaires à continuer de travailler de manière concertée.

Ces premiers recours à une entité de gestion offrent également deux modèles de transition au système de l'entité de supervision. À Madagascar, les partenaires ont procédé à une réévaluation périodique de la pertinence du système de l'entité de gestion en fonction de l'évolution de la situation, et ont rétabli le mécanisme de l'entité de

supervision en 2013. En Guinée, ils ont suivi une démarche progressive, certaines activités étant entreprises par une entité de gestion dans l'immédiat, tandis que l'entité de supervision a repris d'autres activités dès que la situation l'a permis.

Processus et calendriers à la suite de coups d'État

La Guinée-Bissau et le Mali, en faveur desquels le Conseil d'administration avait approuvé des financements en décembre 2011, ont été le théâtre de coups d'État au début de 2012, avant la signature de leurs accords de financement avec l'entité de supervision. Pour diverses raisons, l'appui à ces deux pays a été retardé pendant plus d'un an. Il n'est pas possible de prévoir l'avenir lorsqu'un coup d'État survient, et les partenaires techniques et financiers doivent procéder à des choix difficiles sans savoir vraiment quelle sera la situation le jour suivant, et a fortiori un mois ou une année plus tard. Les processus du GPE doivent prendre ces défis en compte tout en offrant des options de transition réalisables. Le déroulement des événements au Mali et en Guinée-Bissau a contribué à faire ressortir la nécessité de l'établissement d'un processus et d'options clairement définies pour pouvoir adapter les activités en cas d'instabilité et pour réduire les retards pris par la mise en œuvre du programme.

Mise en place d'un appui accéléré

La République centrafricaine (RCA) a été le théâtre d'un coup d'État, peu après avoir soumis sa requête de financement pour la mise en œuvre du programme en mars 2013. Grâce à l'option de l'appui accéléré, la RCA pourrait obtenir une fraction initiale pouvant représenter jusqu'à 20 % du financement au titre d'activités d'urgence tandis que les partenaires techniques et financiers détermineront la marche à suivre pour l'utilisation du solde du financement. Il s'agit là d'une nette amélioration par rapport aux situations similaires observées au cours des années précédentes.

Quelles modalités convient-il de retenir dans différents contextes ?

D'autres pays en développement partenaires, parmi lesquels les Comores, la Somalie, le Tchad et le Zimbabwe, ont décidé de recourir au système de l'entité de gestion pour diverses raisons, notamment l'insuffisance de leurs capacités, le manque de sécurité, la complexité de la situation politique et l'adoption par les bailleurs de fonds de politique interdisant la fourniture d'un appui direct à l'État. Dans un certain nombre d'autres pays classés dans la catégorie des États fragiles, notamment l'Afghanistan, le Burundi et le

Soudan, c'est la modalité de l'entité de supervision qui a été retenue. Les raisons d'être des choix effectués ne sont pas toujours présentées suffisamment clairement dans les documents du programme. Les risques associés au recours à une entité de supervision dans les situations fragiles ne sont pas toujours dûment pris en considération ; en revanche, les programmes qui font appel à une entité de gestion ne comportent pas systématiquement de stratégie permettant d'assurer le retour au système de l'entité de supervision. Le Secrétariat n'a pas les instruments requis pour guider les décisions relatives aux modalités applicables et ni le CCF ni le Conseil d'administration ne disposent des critères nécessaires pour systématiquement évaluer leur raison d'être.

5.2 Le Cadre opérationnel présentera des directives claires qui guideront, à l'avenir, la prise de décisions dans des situations telles que celles qui sont récapitulées ici. Il explicitera les principes de la poursuite d'opérations du GPE dans les États fragiles et touchés par un conflit, il présentera clairement les options relatives aux différentes modalités et il permettra d'apporter une réponse plus efficace et rapide de manière à assurer un soutien conformément à l'engagement pris par le Partenariat mondial à l'appui de l'éducation dans les situations fragiles.

5.3 Le Cadre opérationnel proposé est l'aboutissement d'un dialogue soutenu entre le Secrétariat et les représentants du Conseil ; il est aligné sur la charte du GPE, le Plan stratégique pour la période 2012-2015 et son Plan de mise en œuvre et la Politique relative au calendrier de la signature et de l'entrée en vigueur des accords de financement et aux procédures pour l'apport de révisions aux programmes devant l'objet de financements pour la mise en œuvre[4].

6. CONSÉQUENCE POUR LES RESSOURCES DU SECRÉTARIAT

Le Cadre opérationnel n'exige pas, en lui-même, le recrutement de nouveaux effectifs pour le Secrétariat ; la poursuite d'une action efficace dans les États fragiles et touchés par un conflit nécessitera toutefois un appui plus important de l'équipe de soutien aux pays que cela n'est actuellement possible si on considère le nombre de pays que couvre chaque responsable de l'équipe. Il est donc nécessaire d'accroître les effectifs de l'équipe de soutien aux pays pour n'affecter à chaque responsable que quatre à cinq pays au maximum, selon le degré de fragilité de chaque pays. Une proposition de renforcement de l'équipe de soutien aux pays est incluse dans la demande présentée par le Secrétariat

[4] Ces documents sont disponibles sur le site web du GPE, sous l'onglet « Bibliothèque ».

en vue d'obtenir une augmentation de son budget, qui sera soumise au Conseil d'administration lors de la réunion qu'il tiendra à Bruxelles en mai 2013.

7. PROCHAINES ÉTAPES

Le Cadre opérationnel entrera en vigueur dès qu'il aura été approuvé par le Conseil d'administration, pour appuyer la préparation de nouvelles requêtes de financement, le cas échéant, et le traitement des financements en cours lorsqu'une situation stable devient instable. Les ajustements qui devront être apportés au Guide du processus du GPE au niveau des pays par suite des dispositions du Cadre opérationnel seront effectués et publiés dès que possible et le Cadre opérationnel sera affiché sur le site web du GPE.

ANNEXE 1 : CADRE OPÉRATIONNEL POUR UN APPUI EFFICACE AUX ÉTATS FRAGILES ET TOUCHÉS PAR UN CONFLIT

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

La communauté mondiale doit impérativement apporter un soutien plus important et plus efficace au secteur éducatif dans les États fragiles et touchés par un conflit, notamment dans les situations d'urgence et de reconstruction initiale afin d'atteindre les objectifs du programme Éducation pour tous et les OMD en matière d'éducation. Selon les estimations, plus de la moitié des enfants qui ne sont pas scolarisés dans le monde vivent dans des pays en situation d'urgence ou de reconstruction initiale[5].

Le Plan stratégique du Partenariat mondial pour l'éducation (le « Partenariat mondial » ou « GPE ») pour 2012-2015 a donc pour objet d'assurer que les États fragiles ou en conflit seront en mesure de formuler et de mettre en œuvre leurs plans d'éducation. Le plan de mise en œuvre du Plan stratégique vise trois réalisations pour les contextes fragiles : i) un appui plus efficace aux États fragiles et touchés par un conflit, ii) un meilleur alignement des modalités de financement et une meilleure concertation sur l'action à mener dans ces États, et iii) la mobilisation de plus amples financements pour l'éducation dans ces États. La première de ces réalisations est poursuivie par le biais du présent Cadre opérationnel ainsi que par l'élargissement prévu de la gamme des entités qui peuvent agir en tant qu'Entité de supervision ou Entité de gestion et le développement d'une communauté de praticiens par ces partenaires. Il importerait de mettre l'accent sur un renforcement optimal des capacités nationales et, lorsqu'il est fait recours à une Entité de gestion, sur le passage progressif à de solides modalités de mise en œuvre pilotées par le pays.

Bien que les contextes fragiles présentent des caractéristiques qui peuvent être extrêmement différentes selon les pays, ils posent des problèmes particuliers qui se manifestent sous différentes formes et à divers degrés, notamment les suivants :

- ***Des problèmes de gouvernance***, qui peuvent tenir à la présence de gouvernements non reconnus, à l'instabilité politique, au manque de responsabilisation et à la corruption, au blocage de l'accès de segments de population par les équipes au pouvoir, à la politisation des programmes d'aide, à l'existence de conflits entre différents segments de la population, etc.

[5] Institut international de la planification de l'éducation, « Guidebook for planning in emergencies and reconstruction" (2010), UNESCO.

- ***Des problèmes de capacité***, qui peuvent compromettre, par exemple, la collecte et l'analyse des données, la prise de décisions rationnelles sur l'action à mener, la formulation de plans sectoriels, la mise en œuvre de plans et de programme et la présentation de rapports à leur titre. Les partenaires de développement présents sur le terrain et les capacités des Groupes locaux des partenaires de l'éducation (GLPE) peuvent également différer.
- ***Des problèmes de sécurité***, qui peuvent avoir un impact sur l'accès aux établissements scolaires et aux communautés, limiter la mise en œuvre des programmes sectoriels et accroître le coût de cette dernière. Le manque de sécurité peut aussi exposer les écoles, les enseignants et les élèves à des actes de violence et à des attaques.
- ***Des problèmes liés aux politiques et à la coordination des bailleurs de fonds***, qui ont trait à l'aptitude des bailleurs à financer des programmes ; à l'aptitude des bailleurs et des maîtres d'ouvrage à poursuivre leurs opérations et leurs travaux dans un pays, ou certaines régions d'un pays ; et à l'existence de mécanismes de coordination permettant d'assurer un appui cohérent et concerté.

Tous ces problèmes sont source de risques, politiques, fiduciaires, opérationnels et, de manière plus générale, de risques qui peuvent compromettre l'obtention des résultats et des impacts escomptés des programmes et des Plans sectoriels de l'Éducation. Il est nécessaire de reconnaître qu'il n'est pas possible de travailler dans les États fragiles et touchés par un conflit sans courir de risques. Plutôt que de chercher à les éviter, il est particulièrement important d'améliorer les capacités requises pour les atténuer et les gérer.

Pour tenir l'engagement qu'il a pris de mener une action dans les situations de fragilité dont témoigne le Plan stratégique pour la période 2012-2015, le Partenariat mondial devra fournir un appui efficace, cohérent et équitable malgré les problèmes et les risques rencontrés. Il lui sera ainsi possible, fondamentalement, d'affirmer sa volonté d'obtenir des résultats dont bénéficieront les enfants. L'ajustement de l'appui du Partenariat mondial au contexte, sa contribution au renforcement des capacités et son soutien à l'éducation en tant que moyen d'atténuer les conflits et de rétablir la stabilité seront des facteurs essentiels au succès des efforts menés.

1.2. Objectif

Dans le cadre plus général du Plan stratégique pour la période 2012-2015 et de son Plan de mise en œuvre, ce Cadre opérationnel fait état des adaptations des processus du GPE réalisées pour les États fragiles et touchés par un conflit. Le Cadre opérationnel comprend les principes, modalités et procédures concernant les requêtes de Financement pour la préparation du plan sectoriel de l'éducation, ainsi que les révisions apportées aux programmes durant la mise en œuvre par suite de l'existence d'une situation de fragilité. L'objectif consiste à fournir des directives claires au

GLPE et aux Partenaires techniques et financiers (les « PTF », qui comprennent les partenaires de développement locaux mais non les administrations locales) pour assurer un appui efficace dans ces contextes.

1.3 Champ d'application

La possibilité d'adapter les modalités opérationnelles sera envisagée dans les situations énoncées ci-après. Si l'une quelconque de ces dernières se matérialise, le Secrétariat contactera l'Agence de coordination pour attirer son attention sur le Cadre opérationnel et faciliter l'examen de la nécessité éventuelle de procéder à des adaptations :

- Coup d'État ou autres formes de prise de pouvoir inconstitutionnelle
- Situations caractérisées par des violences perpétrées sur une grande échelle ou un conflit armé dans le pays, y compris au niveau infranational dans le cas des États fédéraux, ou entre différents pays
- Situation dans laquelle la communauté internationale se déclare fortement préoccupée par des violations des droits de la personne humaine
- Situations d'urgence de vaste portée telles que définies par Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA)
- Situations dans lesquelles la corruption, le non-respect des conventions internationales ou d'autres problèmes amènent les bailleurs de fonds à suspendre leur aide
- Situations dans lesquelles le manque de capacités administratives exige la poursuite d'une démarche par étapes à l'appui des activités dans le secteur de l'éducation, parallèlement au renforcement au renforcement progressif des capacités des autorités nationales

L'application des critères énoncés ci-dessus reposera sur les informations émanant d'organismes internationaux, notamment OCHA/Groupements de l'éducation, Transparency International et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

2. PRINCIPES DE L'ENGAGEMENT DU GPE DANS LES ÉTATS FRAGILES ET TOUCHÉS PAR UN CONFLIT

2.1 Adaptations des Principes du Partenariat mondial

Certains principes directeurs du Partenariat mondial définis dans la Charte doivent faire l'objet d'ajustements particuliers en fonction du contexte des États fragiles ou touchés par un conflit :

- **L'adhésion des pays aux programmes** *(Section 1.3.a de la Charte du GPE)* : si les autorités nationales ne sont pas en mesure d'assurer la mise en œuvre d'un programme financé par le GPE parce qu'elles n'ont pas les capacités requises ou parce que l'une quelconque des situations énoncées à la Section 1.3 ci-dessus existe, les GLPE ou les PTF peuvent décider de faire appel à une Entité de gestion. L'Entité de gestion doit optimiser la collaboration technique avec l'administration chargée de l'éducation dans le pays afin

de renforcer les capacités institutionnelles et la viabilité des interventions. Une attention particulière doit être portée à l'analyse des conflits et au principe consistant à ne prendre aucune mesure qui pourrait avoir des effets néfastes.

- **L'aide liée aux résultats** *(Section 1.3.c de la Charte du GPE)* : les États fragiles ou touchés par un conflit se heurtent à plus de difficultés que les autres pays pour obtenir des résultats qui peuvent être mesurés par l'amélioration des indicateurs d'éducation. Il conviendra d'adopter une approche progressive en établissant des critères de résultat réalistes et réalisables qui permettront aux pays d'améliorer peu à peu leurs résultats. Lorsqu'un pays passe d'une situation stable à une situation instable et que les indicateurs d'éducation se dégradent, le droit des enfants à recevoir une éducation de qualité prend le pas sur la nécessité pour les pays d'afficher des progrès globaux au niveau des indicateurs, et il est crucial de limiter l'impact de la crise sur l'éducation.

- **Des coûts de transaction moins élevés** (Section 1.3.d de la Charte du GPE), **des résultats au plan du développement et l'optimisation des ressources** (Section 1.3.f de la Charte du GPE) : l'obtention de résultats implique généralement des coûts de transaction plus élevés dans les États fragiles ou touchés par un conflit que dans les pays stables. Il peut être donc nécessaire d'ajuster les frais de supervision, les commissions des entités et les budgets opérationnels des Entités de gestion sur la base d'une évaluation réaliste des coûts. L'apport d'un soutien dans ces contextes exige en outre souvent une participation accrue du Secrétariat**.**

2.2 Principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires

Le Partenariat mondial adhère aux Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires de l'OCDE, qui présentent une série de directives aux acteurs coopérant à l'appui du développement, de l'édification de la paix, du renforcement de l'État, et de la sécurité dans les États fragiles et touchés par un conflit.

Deux de ces principes, à savoir l'alignement sur les priorités locales et la coordination de l'action des acteurs internationaux, sont intégrés dans les processus et les procédures du Partenariat mondial ; il n'est donc pas nécessaire de les examiner plus en détail dans le présent Cadre opérationnel. Les mesures supplémentaires qui doivent être prises pour appuyer l'application des principes de l'OCDE sont énoncées dans la Section 1.2 du Plan de mise en œuvre du Plan stratégique pour la période 2012-2015[6] et comprennent, notamment, les engagements suivants :

[6] Les Directives de l'OCDE consistent notamment à : 1) prendre le contexte comme point de départ ; 2) veiller à ce qu'aucune activité ne puisse nuire ; 3) faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental ; 4) accorder la priorité à la prévention ; 5) reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques,

- Poursuivre des efforts systématiques pour recenser et convenir de moyens d'analyse des conflits et d'outils favorisant la capacité de résistance pour appuyer l'élaboration de plans sectoriels de l'éducation (PSE) et de Plans de transition pour le secteur de l'éducation prenant en compte les situations de conflit, en portant une attention particulière à la formulation d'orientations pour les mesures requises dans le secteur de l'éducation ;
- Aider les pays à formuler des Plans de transition pour le secteur de l'éducation, lorsque cela est nécessaire et approprié ; et travailler à l'établissement d'un PSE intégral durant la mise en œuvre de plans de transition ;
- Utiliser les normes minimales du Réseau inter-institutionnel pour l'éducation dans les situations d'urgence (INEE) et d'autres outils tels que l'analyse des conflits et la capacité de résistance, si nécessaire, pour formuler les plans de transition pour le secteur de l'éducation ; et
- Renforcer la collaboration entre les Groupements de l'éducation et les GLPE au niveau des pays.

Les Directives du Partenariat mondial pour la préparation et l'évaluation des plans sectoriels de l'éducation[7] appuient les principes de l'OCDE de la manière suivante :

- Les Directives pour la préparation des plans sectoriels insistent sur le fait que :
    - pour être crédible, un plan sectoriel de l'éducation doit être contextuel et comprendre une analyse des vulnérabilités propres à un pays : conflits, catastrophes naturelles, crises économiques, etc. Il doit aussi aborder les aspects liés à l'état de préparation, la prévention et l'atténuation des risques ; et
    - l'analyse du secteur de l'éducation doit comprendre des données sur les groupes marginalisés : filles, enfants handicapés ou vivant dans une extrême pauvreté, enfants qui travaillent, etc.
- Les Directives pour l'évaluation des plans sectoriels ont pour objet de déterminer si :
    - l'analyse du secteur de l'éducation révèle une vulnérabilité du système éducatif par rapport à des risques politiques, économiques, sociaux ou environnementaux, et si une analyse de vulnérabilité a été réalisée;
    - les stratégies envisagées prévoient de limiter la vulnérabilité du système éducatif aux facteurs politiques, sociaux et environnementaux mis en évidence dans le diagnostic sectoriel; et
    - des objectifs ont été fixés pour chacun des groupes marginalisés ou à risque recensé (tels que communautés mal desservies, filles, populations pauvres, enfants présentant un handicap, orphelins, enfants de communautés difficiles à atteindre, minorités ethniques, réfugiés et populations déplacées, enfants affectés par le VIH et le SIDA) et si le PSE comprend une stratégie visant à assurer une fourniture équitable des intrants de base à ces différents groupes, en prévoyant si nécessaire des transferts budgétaires ciblés.

---

sécuritaires et de développement ; 6) promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus ; 7) s'aligner sur les priorités locales d'une manière différente et dans différents contextes ; 8) s'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux ; 9) agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite ; et 10) éviter de créer des poches d'exclusion.

[7]Formulé en collaboration avec l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE) de l'UNESCO,

3. Modalités de mise en œuvre des programmes dans des situations de fragilité

3.1 Justification des modalités adaptées

Les situations de fragilité couvrent un éventail de situations particulières dans lesquelles l'entité à laquelle le Partenariat mondial a recours pour procéder au financement pour la mise en œuvre du Programme — l'Entité de supervision[8]— peut ne pas être la plus appropriée. Il importe de prendre en compte plusieurs facteurs pour bien comprendre les répercussions que pourrait avoir le seul recours à une Entité de supervision dans les situations fragiles :

- En cas de recours à une Entité de supervision, la mise en œuvre des programmes financés par le GPE est essentiellement réalisée par l'intermédiaire des capacités du pays en développement partenaire. L'insuffisance des capacités nationales fait obstacle à l'exécution des activités dans les délais requis. Elle peut également limiter ces activités aux régions du pays où les capacités sont les plus importantes, ce qui peut accroître les disparités.
- Dans les États fragiles et touchés par un conflit qui sont en proie à des conflits/tensions politiques, les autorités peuvent ne pas pouvoir ou vouloir travailler avec certaines catégories de population, ou faire preuve de l'engagement nécessaire à cette fin. Il se peut également que les autorités ne contrôlent pas l'ensemble du territoire national et ne soient donc pas en mesure de fournir un appui dans les régions qui échappent à leur contrôle. Il s'agit là de questions délicates qu'il peut être très difficile d'aborder avec les autorités. Dans ce cas, recourir uniquement à une Entité de supervision pourrait signifier que certaines catégories de population ne peuvent pas être atteintes.
- En cas de forte instabilité politique ou de conflit, l'Entité de supervision peut devoir suspendre ses activités. Le maintien de l'appui, qui est essentiel pour limiter l'impact des crises sur l'éducation, ne peut pas être garanti par le seul biais de l'Entité de supervision.
- Dans les pays dépourvus de gouvernements reconnus, il peut ne pas être possible de poursuivre les activités par le biais d'une Entité de supervision. Outre les problèmes de capacité et de stabilité, il peut ne pas être réaliste de compter que le gouvernement non reconnu puisse s'engager sur les plans juridique et opérationnel à promouvoir les buts et les objectifs du programme et à assurer la mise en œuvre de ce dernier qui, dans bien des cas, a été négocié avec une équipe gouvernementale antérieure.

[8]Le recours à une Entité de supervision peut revêtir des formes diverses (projet, fonds communs, appui budgétaire), mais il se distingue principalement du recours à une Entité de gestion par le fait que le financement passe entièrement par l'État et ses systèmes administratifs en vertu d'un Accord de Financement.

Les situations précédentes s'accompagnent de risques importants. S'ils ne sont pas pris en compte de manière adéquate, ils peuvent attiser les tensions et les désaccords politiques.

Si le recours à une Entité de supervision est la formule qui doit être en principe adoptée dans les situations fragiles, il peut être difficile et très délicat de négocier une démarche mieux adaptée au contexte. Le GLPE peut donc décider de recourir à une Entité de supervision alors même que, dans le contexte considéré, une approche plus souple permettrait d'obtenir de meilleurs résultats et de mieux appuyer un développement plus stable et cohérent du secteur de l'éducation.

3.2 Options relatives aux modalités applicables dans les États fragiles et touchés par un conflit

Pour les raisons énoncées précédemment, les GLPE ou les PTF doivent envisager trois options dans les États fragiles et touchés par un conflit :

(i) La poursuite de l'appui par l'intermédiaire d'une Entité de supervision, sous réserve de la présentation de raisons valides de procéder ainsi ;

(ii) L'adoption d'un système hybride dans le cadre duquel les activités sont mises en œuvre en partie par les autorités nationales, avec l'appui d'une Entité de supervision, et en partie par le biais d'une Entité de gestion ; ou

(iii) L'adoption du système de l'Entité de gestion pour toutes les activités financées par un Financement pour la mise en œuvre du programme.

L'option (ii) peut donner lieu au recours à la même entité qui assume alors à la fois les fonctions d'Entité de gestion et d'Entité de supervision, ou à deux entités différentes. Lorsque cette option est retenue, il importe de s'assurer tout particulièrement de l'aptitude de l'entité ou des entités devant assumer les fonctions d'Entité de gestion ou d'Entité de supervision à fonctionner dans le contexte considéré, à renforcer les capacités et à rapidement accroître l'ampleur de l'appui fourni.

Quelle que soit l'option adoptée, les GLPE ou les PTF doivent clairement expliquer les modalités de mise en œuvre retenues dans le Document du programme soumis au Partenariat mondial, en précisant : 1) la manière dont le système retenu est adapté au contexte opérationnel, 2) les dispositions de mise en œuvre et les mesures d'atténuation des risques qui seront prises pour assurer une mise en œuvre efficace et permettre ainsi d'avancer de manière optimale en direction des objectifs du programme, 3) les mécanismes de suivi mis en place pour permettre de procéder à des ajustements en fonction de l'évolution de la situation, 4) les stratégies qui seront poursuivies pour se rapprocher progressivement du stade où il sera possible de s'aligner dans une plus large mesure sur les priorités locales et d'utiliser les systèmes nationaux.

3.3 Considérations particulières en cas de recours à une Entité de supervision dans les États fragiles et touchés par un conflit

Dans les pays où le risque de fragilité ou d'instabilité est élevé, la formulation de requêtes de Financement pour la mise en œuvre du Programme, lorsqu'il est fait recours à une Entité de supervision, doit donner lieu à l'établissement de plans de rechange qui permettent de déterminer à l'avance la stratégie qui sera poursuivie en cas de situation d'instabilité, sur le base des options énoncées précédemment.

3.4 Considérations particulières en cas de recours à une Entité de gestion

Le système de l'Entité de gestion ne donne pas lieu à la conclusion d'un accord de financement aux termes duquel les autorités mettent les activités en œuvre. En fait, une entité éligible gère directement le Financement pour la mise en œuvre du Programme. Les modalités de mise en œuvre peuvent être diverses et donner lieu, conjointement, à des opérations directes de mise en œuvre, à l'acheminement d'une partie des fonds par l'intermédiaire de comptes de l'État et à des opérations de sous-traitance avec des organisations de la société civile et d'autres partenaires non gouvernementaux.

Il importe de maintenir la souplesse du système de recours à une Entité de Gestion, et de se conformer aux principes énoncés à la Section 2 ci-dessus. En particulier :

- Les programmes donnant lieu au recours à une Entité de gestion doivent être alignés sur un plan sectoriel de l'éducation ou un plan de transition pour le secteur de l'éducation approuvé ou, en cas de financement accéléré dans les situations d'urgence et de reconstruction initiale, sur une évaluation des besoins d'urgence.
- L'Entité de gestion est tenue de collaborer dans toute la mesure du possible avec le ministère chargé de l'éducation et de renforcer les capacités nationales.
- Il importe d'assurer le même degré d'inclusion et de transparence dans le cadre de la formulation des programmes et de la mise en œuvre et du suivi des activités, qu'il soit fait recours à une Entité de gestion ou à une Entité de supervision.
- Il importe de suivre une démarche progressive, en ajustant la mise en œuvre en fonction des capacités effectives du ministère et en en transférant la responsabilité à ce dernier dans la mesure du possible et par étapes. Le GLPE ou les PTF doivent définir les critères et les processus du transfert de la gestion des programmes financés par le GPE de l'Entité de gestion et des organismes non gouvernementaux chargés de la mise en œuvre à l'État et aux institutions locales, et du renforcement des capacités des organisations de la société civile et d'autres partenaires non gouvernementaux (se reporter à la Section 1.1 du Plan de mise en œuvre du Plan stratégique du GPE).

Lorsqu'il est fait recours à une Entité de gestion, le risque fiduciaire est géré par l'Entité de gestion pour toutes les activités du programme, notamment l'utilisation des fonds communs, les activités de renforcement des capacités du ministère, les activités mises en œuvre par les bureaux du ministère, ainsi que les activités directement mises en œuvre au niveau des projets.

4. RÉVISIONS DU PROGRAMME PAR SUITE DE SITUATIONS DE FRAGILITÉ

Lorsqu'un financement pour la mise en œuvre d'un programme a déjà été approuvé par le Conseil d'administration, qu'un Accord de Financement ait été conclu entre l'Entité de Supervision et le gouvernement ou non, et que ce pays passe d'une stabilité (relative) à une situation instable — par exemple si un coup d'État a lieu ou si un conflit éclate —, il convient d'avoir la latitude nécessaire pour revoir le programme, y compris son contenu et les modalités de soutien, en fonction de l'évolution de la situation.

Les procédures ci-après doivent être suivies dans ce type de situation :

(i) Notification : si une situation d'urgence amène une Entité de supervision ou de gestion à suspendre les activités dans un pays en vertu de ses règles, ladite Entité de supervision ou de gestion en informera le GLPE et le Secrétariat par écrit dans un délai de 24 heures. À réception de ladite notification, le processus prendra immédiatement effet (si ce n'est déjà le cas) et le CCF et le Conseil d'administration en seront informés en conséquence.

(ii) Communication avec les pays où les activités sont suspendues : à partir du moment où la suspension des activités est notifiée, le Secrétariat peut communiquer avec le pays concerné en s'adressant, par l'intermédiaire de l'Agence de coordination, aux PTF plutôt qu'au GLPE**.** Les PTF décideront dans quelle mesure il convient de communiquer officiellement ou officieusement avec les autorités en place.

(iii) Période d'évaluation : pendant une période ne pouvant être inférieure à deux semaines et supérieure à quatre semaines à compter de la notification, les PTF (ou le GLPE si cela est possible) suivront l'évolution de la situation dans le pays pour déterminer si l'on peut raisonnablement s'attendre à une stabilisation. Aucune décision ne sera prise au sujet de la signature de financements (si l'Accord de Financement n'a pas déjà été signé), de la révision du programme ou d'autres activités de mise en œuvre et de suivi du programme durant cette période. Le Secrétariat engagera des discussions avec les PTF (ou le GLPE si cela est possible) au sujet de l'adoption éventuelle d'autres modalités d'exécution du programme.

(iv) Détermination de la marche à suivre : à la fin de la période d'évaluation, les PTF (ou le GPLE) si cela est possible) détermineront si le programme déjà approuvé peut être

exécuté comme prévu ou s'il est nécessaire de le restructurer ou d'en revoir la conception. L'une des options ci-après pourra être retenue :

a. Dans le cas où un programme déjà approuvé devait être mis en œuvre sous la direction d'une Entité de supervision, il importe de considérer les autres Options énoncées à la Section 3.2 ci-dessus. Le cas échéant, les PTF (ou le GLPE si cela est possible) peuvent présenter des arguments à l'appui du maintien du recours à une Entité de supervision et aux systèmes nationaux de gestion financière.

b. Si les PTF (ou le GPLE si cela est possible) jugent nécessaire de revoir le programme en raison d'une situation d'urgence, le Secrétariat collabore avec les PTP (ou le GPLE si cela est possible) pour fixer un calendrier jugé raisonnable au regard de la situation du pays et en informe le Comité consultatif financier (CCF) et le Conseil d'administration pour permettre la formulation et l'approbation d'une recommandation révisée.

c. Il est possible de revoir la conception d'un programme en continuant d'avoir recours à une Entité de supervision, suivant les instructions énoncées à l'alinéa *a* ci-dessus, **ou** de revoir sa conception et de le placer sous la direction d'une Entité de gestion, qui peut être l'Entité de supervision en place ou une entité différente. Il est également possible d'adoption une solution hybride donnant lieu au recours à une Entité de supervision et à une Entité de gestion, réunies en une seule entité ou constituée par deux entités différentes. Dans tous les cas, la *Politique applicable aux dates de signature des accords de financement et de mise en œuvre des financements et les Procédures de révision des programmes de financement au titre de la mise en œuvre* (la « Politique applicable en cas de révision des programmes ») s'applique. Les calendriers établis dans le cadre de la Politique applicable en cas de révision des programmes peuvent être raccourcis si le Président du CCF et le Président du Conseil d'administration en conviennent ainsi.

d. Dans tous les cas, l'attention requise sera portée aux Accords de Financement en vigueur et aux engagements juridiques pris par l'Entité de supervision ou l'Entité de gestion avant la situation d'urgence.

e. Si aucun Accord de Financement n'a été signé, la Politique applicable en cas de révision des programmes doit être suivie, ce qui signifie que toute révision devra être achevée avant la date limite de six mois, cette période pouvant être prolongée de trois mois sur demande, en vue de la signature de l'Accord de Financement. Si un Accord

de Financement n'a pas été signé à l'issue de cette période de neuf mois, l'allocation sera annulée et une nouvelle requête devra être préparée et soumise.

5. FINANCEMENT ACCÉLÉRÉ DANS LES SITUATIONS D'URGENCE ET DE RECONSTRUCTION INITIALE

Si une allocation n'a pas encore été approuvée par le Conseil d'administration ou si le pays doit présenter une nouvelle requête parce que la situation décrite à l'alinéa 4.e ci-dessus s'est matérialisée, le pays en question peut solliciter un montant à hauteur de 20 % de l'allocation indicative prévue par le Cadre d'évaluation des besoins et de la performance, sur la base des *Directives pour un financement accéléré dans les situations d'urgence et de reconstruction initiale*. Le pays peut ensuite présenter une requête pour le solde des fonds en suivant la procédure habituelle

ANNEXE 2 : ÉTUDES DE CAS

Étude de cas n° 1 : Coup d'État suivi de la suspension des activités de l'Entité de supervision

Madagascar, 2009

Madagascar a été le théâtre d'un changement de gouvernement non constitutionnel et de la suspension de l'appui assuré par l'Entité de supervision après l'approbation du financement mais avant la signature de l'accord de financement avec l'entité de supervision. Les PTF ont alors considéré la possibilité de poursuivre les activités en suivant des modalités autres que celles de l'entité de supervision. L'UNICEF étant pleinement opérationnel malgré la crise politique, les PTF ont préparé et soumis une proposition au GPE aux termes de laquelle un montant de 15 millions de dollars serait initialement transféré à l'UNICEF qui en assurerait intégralement la gestion durant la première année de mise en œuvre. Cette requête était accompagnée d'une proposition concernant la réalisation d'activités prioritaires conçues pour réduire le plus possible l'impact de la crise sur le système de l'éducation, directement tirées du document du programme préalablement approuvé. La requête proposait de ramener le montant global du financement de 85,1 à 64 millions de dollars en raison de la diminution de la capacité d'absorption et du temps disponible pour la mise en œuvre, et suggérait de suivre l'évolution de la situation pour déterminer, à une date ultérieure, les modalités retenues pour l'utilisation du solde du financement. Lorsqu'elle a été approuvée en novembre 2009, cette requête a débouché sur la première opération dans le cadre de laquelle une entité de gestion a été chargée des fonds du GPE.

En étroite consultation avec les PTF, l'UNICEF a déterminé les dispositions appropriées pour la mise en œuvre compte tenu de la situation, notamment l'acheminement de certains fonds (les traitements des enseignants et les bourses scolaires) par l'intermédiaire du système de l'éducation sous réserve de la mise en place de nouvelles mesures de sauvegarde, et la mise en œuvre du programme directement par l'UNICEF et par l'intermédiaire de partenaires non étatiques parmi lesquels des institutions de l'ONU et des ONG. Cela a permis de collaborer, dans le cadre de certaines activités, avec l'unité d'exécution du projet (UEP) qui avait été employée pour le financement antérieur lorsque la Banque mondiale assumait les fonctions d'entité de supervision. L'UEP a également fourni un appui technique aux fins de l'examen des pièces justifiant le paiement des traitements des enseignants, bien que les fonds alloués à ce titre ne passent par le compte de l'unité. Les équipes de l'UNICEF et de l'UEP ont travaillé en étroite collaboration pour s'assurer que toutes les activités étaient gérées de manière optimale.

Le déblocage des fonds restants était assujetti à la présentation par le GLPE du plan révisé pour l'utilisation des fonds et à son approbation. Une étude de l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation préalablement adopté a donc été réalisée et un accord a été conclu avec le ministère de l'Éducation sur les ajustements nécessaires. Une deuxième requête basée sur ce plan, qui faisait toujours intervenir l'UNICEF en tant qu'entité de gestion, a été soumise au GPE en juillet 2010 et a été approuvée par le Conseil d'administration. C'est sur cette base que les fonds restants ont été débloqués au cours des deux années suivantes. Le financement du GPE a permis de faire pression sur le Gouvernement pour qu'il assure le paiement des traitements des enseignants des communautés et des bourses scolaires et le retour au ministère de l'Éducation des véhicules qui avaient été achetés avec des financements antérieurs du GPE (FTI) et qui avaient été utilisés à des fins autres que celles prévues.

L'année 2013 marque le retour de la Banque mondiale en tant qu'entité de supervision à Madagascar bien qu'un gouvernement élu de manière constitutionnelle n'ait pas encore été mis en place. Un plan de transition pour le secteur de l'éducation a été formulé avec l'appui du GPE dans le but de replacer le développement du secteur de l'éducation sur la trajectoire requise. Le programme soumis à l'approbation du Partenariat mondial comprend une composante relative à un processus à caractère consultatif qui doit permettre de formuler un plan concerté pour le secteur de l'éducation au cours des trois prochaines années. Le programme continue de donner lieu à la sous-traitance de l'exécution de certaines activités à des institutions de l'ONU car les capacités de l'État ont beaucoup souffert de quatre années de crises politique et économique.

Guinée, 2008

La première requête de financement présentée par la Guinée au GPE a été approuvée en 2008 ; ce financement, qui se chiffrait à 117,8 milliards, était administré par la Banque mondiale en qualité d'entité de supervision. L' accord de financement a été signé en juillet 2008, mais il n'est pas entré en vigueur à cette date parce que les conditions requises à cette fin n'ont pas été remplies. Les conditions ont été remplies en décembre 2008, c'est-à-dire au moment où le coup d'État s'est produit. La Banque mondiale a suspendu ses opérations conformément à sa Politique opérationnelle 7.30 (Dealing with de facto Governments).

En 2009, la Guinée a enregistré des retards dans le remboursement des financements que lui avait accordés la Banque mondiale. En mai 2010, le programme a été restructuré et l'allocation a été ramenée à 64 millions de dollars. L'UNICEF a été sélectionné en tant qu'entité de gestion pour gérer une partie du programme (24 millions de dollars) tandis que la Banque mondiale a continué de remplir les fonctions d'entité de supervision pour une autre partie du programme (40 millions de dollars). Les deux parties du programme ont subi d'importants retards en raison de l'instabilité de la situation dans le pays. L'entité de supervision et l'entité de gestion ont indiqué qu'elles avaient l'intention de prolonger leurs activités jusqu'au 31 décembre 2013. Le financement

provenant de fonds communs avec le FAD (qui n'a pas suspendu ses opérations), le secteur a continué de bénéficier d'un support minime durant la crise.

L'appui du GPE a été interrompu pendant un temps assez long entre le coup de décembre 2008 et la reprise des activités, dans un premier temps avec l'UNICEF, en septembre 2010, puis avec la Banque mondiale, en juin 2011. Le Secrétariat n'avait pas établi de stratégie pour reprendre rapidement les activités dans un pays doté d'un gouvernement de fait, où l'entité de supervision avait suspendu ses opérations. Le recours à une entité de gestion ainsi qu'à une entité de supervision en Guinée a permis d'évaluer les points forts et les points faibles des différentes stratégies.

Guinée-Bissau, 2012

Le Conseil d'administration a approuvé un financement de 12 millions de dollars en novembre 2011, qui devait être administré par la Banque mondiale en tant qu'entité de supervision. Le 12 avril 2012, la Guinée-Bissau a été le théâtre d'un coup d'État et la Banque mondiale a suspendu ses opérations conformément à sa Politique opérationnelle 7.30 (Dealing with de facto Governments). Aucun accord de financement n'avait été signé à ce stade. À l'issue d'une série d'entretiens entre les PTF, le Secrétariat et la Banque mondiale, les PTF ont confié l'administration de l'intégralité du financement à l'UNICEF en qualité d'entité de gestion.

L'UNICEF a formulé une proposition de programme qui ne modifiait pas les composantes de ce dernier mais adaptait les modalités de mise en œuvre aux nouvelles conditions en vigueur. La sous-composante du projet relative au renforcement des capacités a été remise à une date ultérieure parce que les partenaires craignaient qu'elle ne profite à un gouvernement illégitime. Cette proposition a été soumise au GPE en vue de son examen par le CCF. Elle a été approuvée par le Conseil d'administration le 4 septembre 2012. Le démarrage des activités a toutefois été retardé par l'absence d'accord sur les procédures financières, c ce qui montre à quel point il est important de conclure au préalable ce type d'accord avec les entités de gestion pour faciliter une intervention efficace.

Étude de cas n° 2 : Coup d'État sans suspension de l'appui des bailleurs de fonds

Mali, 2012

Un financement d'un montant de 41,7 millions de dollars a été approuvé par le Conseil d'administration en novembre 2011, sous la forme d'un appui budgétaire. Le 22 mars 2012, le gouvernement malien a été renversé par une junte militaire et la constitution a été suspendue. Différents groupes rebelles ont rapidement occupé environ 65 % du territoire national car l'armée malienne, dirigée par la junte, battant une retraite désordonnée. Les partenaires de développement ont suspendu les programmes donnant lieu à des contacts directs avec le

gouvernement malien, y compris le mécanisme d'appui budgétaire sectoriel utilisé par les trois principaux bailleurs de fonds. Depuis lors, un gouvernement provisoire a été mis en place, dans le but de rétablir un gouvernement constitutionnel après les élections de juillet 2013.

À l'époque du coup, l'entité de supervision (la Banque mondiale) était sur le point de conclure les négociations préalables à la signature de l'accord de financement concernant l'allocation qui avait été approuvée par le Conseil d'administration du GPE. Les partenaires techniques et financiers (PTF) ont décidé de reporter toute décision concernant la modification de la démarche du programme jusqu'à ce qu'une évaluation des nouvelles conditions en vigueur dans le pays puisse être réalisée. Dans le cadre d'une vidéoconférence organisée en juillet 2012 avec le Secrétariat, les PTF ont examiné trois options pour le programme du Mali : i) la poursuite du mécanisme d'appui budgétaire, ii) la conception d'un projet piloté par la même entité de supervision, qui remplacerait le programme approuvé, ou iii) le recours à une entité de gestion aux fins de la poursuite d'une intervention d'urgence. Les PTF ont choisi la deuxième option, et l'entité de supervision a mis un terme à la suspension du programme en août.

Une nouvelle requête de financement a dû être préparée parce que la date limite de signature de l'accord de financement était passée et que la situation en vigueur nécessitait l'apport d'importantes modifications au mécanisme d'appui budgétaire initial. Le nouveau programme a fait l'objet du processus d'examen de la qualité et a été soumis au Conseil pour approbation le 7 février. Il était prévu, à la date de la préparation de ce rapport (avril 2013), que les activités du programme commenceraient à la fin de mai 2013.

Étude de cas n° 3 : Faible capacité d'absorption de l'État

Tchad, 2012

Lors de la préparation de la requête du premier financement pour la mise en œuvre du programme, le ministère de l'Éducation, en consultation avec les PTF, a choisi le système de l'entité de gestion et fait appel à deux organismes (UNICEF et UNESCO) à ce titre. Leur décision était fondée sur les arguments suivants :

i) les carences du système national de passation des marchés et l'ampleur des risques fiduciaires empêchaient les bailleurs de fonds d'exécuter efficacement leurs projets. Tous les projets dont la mise en œuvre faisait appel, à l'époque, aux systèmes nationaux ont pris plusieurs années de retard;

ii) les capacités institutionnelles de l'État étaient précaires et nécessitaient un appui important des partenaires ;

iii) pendant ce temps, le plan de transition pour le secteur de l'éducation du pays accordait une large place à l'augmentation de la portée des services, en particulier pour les enfants les plus marginalisés.

Cette manière de procéder exige une étroite collaboration entre les deux entités de gestion afin de garantir la cohérence de l'ensemble du programme.

Somalie, 2013

En juillet 2012, le gouvernement fédéral somalien (qui était alors un gouvernement transitoire) a adhéré au Partenariat mondial en tant qu'État fédéral. Le secteur de l'éducation somalien compte trois grandes administrations, le ministère de l'Éducation du Somaliland, le ministère de l'Éducation du Puntland et le ministère de l'Éducation de la région sud-centre ; chaque ministère fonctionne de manière indépendante et a son propre programme d'éducation.

Jusqu'à présent, les principaux partenaires de développement, et notamment l'UE, le DIFID, l'USAID et les institutions de l'ONU, qui sont essentiellement basées en dehors du pays, font parvenir les financements destinés au secteur de l'éducation par l'intermédiaire d'ONG. Il n'a pas été jugé possible d'appliquer le système de l'entité de supervision en Somalie étant donné la complexité de la situation politique et sécuritaire. Le GLPE a donc décidé d'adopter le système de l'entité de gestion, et a demandé à l'UNICEF d'assumer ce rôle. Des requêtes de financement distinctes pour la mise en œuvre du programme ont été soumises par le Somaliland et par le Puntland en mars 2013. Les modalités de mise en œuvre proposée sont alignées autant que possible sur le système national, mais la plupart des activités seront exécutées par l'UNICEF.

La fourniture de financements pluriannuels et l'accroissement progressif de la confiance dans les systèmes de gestion des ministères laissent d'espérer que les financements du GPE contribueront à l'abandon progressif des démarches fragmentaires basées sur des projets qui ont, jusqu'à présent, compromis le développement durable du secteur de l'éducation en Somaliland et au Puntland.

Étude de cas n° 4 : Faire face au manque de sécurité et aux problèmes politiques à l'échelon infranational

Soudan, 2012

Le Soudan est devenu membre du GPE en 2012, avec l'approbation d'un plan de transition pour le secteur de l'éducation, intitulé Plan intérimaire d'éducation de base. Peu après la fin du conflit, la Banque mondiale a mis en œuvre un projet de fonds fiduciaire multidonateurs qui a obtenu des résultats relativement satisfaisants dans quatre États du Soudan. Sur la base de cette expérience, les autorités nationales et le GLPE ont demandé à la Banque mondiale d'assumer les fonctions d'entité de supervision du premier financement pour la mise en œuvre du programme du GPE, qui porte sur un montant de 77 millions de dollars.

Le projet, qui a été approuvé en 2012, sera mis en œuvre dans neuf États. Ce groupe d'États comprend certains des États du Darfour où des conflits sévissaient au moment de la préparation du programme. Pour assurer la bonne exécution du programme dans ces régions, l'entité de supervision a indiqué qu'elle sous-traiterait, si nécessaire, la mise en œuvre du programme à des partenaires non gouvernementaux appropriés.