DOCUMENT DE SYNTHÈSE STRATÉGIQUE SUR LA MOBILISATION DES RESSOURCES

Pour avis

1. OBJET

Ce document a pour objet de présenter certaines des questions fondamentales concernant la mobilisation des ressources dans le but d'obtenir l'avis du Conseil d'administration avant d'élaborer une stratégie détaillée qui servira de cadre aux préparatifs de la prochaine campagne de reconstitution des ressources. Le Rapport du Comité consultatif financier (BOD/2012/11 DOC 07) contient des informations relatives aux ressources actuelles et prévues du Fonds du GPE, dans le contexte de l'examen annuel des allocations indicatives des financements pour la mise en œuvre des programmes.

2. DÉCISION RECOMMANDÉE

Ce document est uniquement présenté pour avis et aucune décision n'est attendue à ce stade du Conseil d'administration.

3. CONTEXTE

3.1 L'un des cinq objectifs du Plan stratégique du GPE pour la période 2012-15 est : « Renforcement du volume, de l'efficacité, de l'efficience et de l'allocation équitable de l'aide et des financements extérieurs et nationaux en faveur de l'éducation dans les pays admis à bénéficier du GPE ». Le Plan stratégique indique clairement que le Partenariat mondial doit jouer un rôle important dans la mobilisation de ressources pour l'éducation dans les pays en développement, et pas seulement pour le Fonds du GPE.

3.2 Lors de la Conférence pour les annonces de contributions de Copenhague de novembre 2011, 60 partenaires – dont 15 donateurs et 30 pays en développement – ont pris des engagements financiers et en faveur de mesures pour renforcer les financements

au profit du Fonds du GPE et, d'une manière plus générale, de l'éducation de base. Ces engagements faisaient suite à la décision du Conseil d'administration selon laquelle la conférence ne devait pas se limiter à la seule reconstitution des ressources du Fonds du GPE.

3.3 En ce qui concerne le Fonds du GPE, entre sa création et novembre 2011, les contributions avaient totalisé un peu plus de 2 milliards de dollars. Les annonces de contributions faites à Copenhague ont dépassé 1,5 milliard de dollars et l'on devrait enregistrer pendant la période de reconstitution des ressources de 2012 à 2014 des contributions supérieures à 2 milliards de dollars pour le Fonds du GPE. Cela traduit une accélération significative du rythme actuel de mobilisation des ressources propres du Partenariat mondial par rapport à ses huit premières années.

3.4 Comme indiqué dans le dernier rapport du Comité consultatif financier (BOD/2012/11 DOC 07), les demandes de financement des pays en développement partenaires auprès du GPE sont sans précédent. Cela implique que les besoins de financement lors de la prochaine campagne de reconstitution des ressources du Fonds du GPE seront nettement supérieurs à 2 milliards de dollars. Il conviendrait cependant de tenir compte du contexte actuel marqué par la contraction des budgets d'aide.

3.5 Le Secrétariat est souvent sollicité pour en faire plus dans les domaines du financement innovant ou des nouveaux donateurs, ou de la mobilisation de fonds auprès du secteur privé. Certaines critiques font aussi valoir que le Fonds du GPE est à l'origine de déplacements de financements bilatéraux ou multilatéraux.

4. QUESTIONS À DÉBATTRE

4.1 Il faut apporter des réponses à un certain nombre de questions stratégiques présentées dans les paragraphes suivants.

4.2 Rôle du Secrétariat : *Quel devrait être le rôle du Secrétariat dans la mobilisation de ressources pour : i) le Fonds du GPE ; et ii) un financement plus large de l'éducation dans les pays en développement ?*

Le Conseil d'administration approuve l'idée que le Secrétariat devrait chercher à mobiliser des ressources pour le Fonds du GPE et aussi auprès d'autres sources de financement pour l'éducation dans les pays en développement partenaires du GPE. Il est très difficile de privilégier une activité en excluant l'autre et l'approche qui combine les

deux s'est avérée efficace. Fondamentalement, les sources de financement de plans du secteur de l'éducation de bonne qualité ne devraient pas importer pour autant que ces financements soient fournis et alignés, et qu'ils augmentent. Cependant, cette vision plus large a des conséquences au niveau des ressources et de la capacité de mobilisation de ressources du Secrétariat, et nécessite aussi des informations plus complexes sur les financements.

4.3 Investissement approprié dans la mobilisation des ressources : *Qu'est-ce qu'un investissement approprié (budget et temps) pour la mobilisation des ressources au Secrétariat ?*

Actuellement, le Secrétariat compte deux postes en équivalent temps plein consacrés à la mobilisation des ressources, c'est-à-dire un peu plus que la moyenne des 10 derniers mois qui était de 1,5. Une partie du temps du Président est aussi dédiée à cette tâche. Cela est à comparer à environ 30 salariés à temps plein qui s'occupent exclusivement de la mobilisation de ressources au Fonds mondial. Les organisations sont très différentes, en particulier au niveau de la taille du Secrétariat du Fonds mondial et du montant des fonds escomptés, et il n'est donc pas possible de faire des comparaisons directes, mais l'investissement approprié dans la mobilisation des ressources au sein du Secrétariat est fonction de l'ampleur de l'ambition, de la portée et de l'orientation ainsi que du rôle des autres partenaires.

4.4 Rôle des autres partenaires : *Comment les autres partenaires devraient-ils participer activement à la mobilisation des ressources pour : i) le Fonds du GPE ; et ii) un financement plus large de l'éducation ?*

De toute évidence, la responsabilité de la mobilisation des ressources ne peut pas incomber uniquement au Secrétariat. Pendant la période qui a précédé la Conférence de Copenhague, les OSC ont joué un rôle essentiel en plaidant efficacement en faveur d'une augmentation des financements. Dans la mesure où certaines coalitions d'OSC ne soutenaient pas nécessairement sans réserve le Partenariat mondial à ce moment-là, les possibilités d'un soutien plus large sont très importantes. D'autres « fonds » exploitent très efficacement des « porte-drapeaux » parmi leurs principaux donateurs, qui exercent des pressions politiques sur d'autres. L'action de sensibilisation menée par des pays partenaires est également essentielle pour renforcer le soutien global et pour garantir que l'on accorde un rang de priorité plus élevé à l'éducation dans l'APD existante. À ce

jour, le Partenariat mondial n'a pas bien réussi à regrouper les différentes initiatives dans le cadre d'un effort collectif global de mobilisation des ressources, ce qu'il devra faire rapidement.

4.5 Substitution des financements : *Dans quelle mesure le partenariat doit-il accorder l'attention à la substitution à l'additionnalité des financements ?*

Il est difficile d'indiquer avec précision dans quelles proportions les financements du GPE ont déplacé d'autres financements bilatéraux ou multilatéraux, même s'il est certain que ce phénomène existe. Certains donateurs bilatéraux ont réduit leur soutien à l'éducation de base et les financements de l'IDA consacrés à l'éducation de base en Afrique ont été réduits de façon drastique pour beaucoup de pays bénéficiant du soutien du GPE. À l'inverse, les financements publics par les pays en développement partenaires ont augmenté de manière impressionnante, de sorte qu'à ce niveau le GPE a profité d'un financement additionnel. Il est nécessaire d'analyser plus avant les tendances des financements ainsi que leur efficience et leur efficacité.

4.6 Utilisation d'autres processus : *Quels autres processus peuvent être utilisés pour promouvoir les objectifs de financement de l'éducation ?*

Le Partenariat mondial doit réfléchir de façon plus stratégique à la question de savoir comment d'autres processus peuvent contribuer à la réalisation de ses objectifs de financement. Le prochain cycle d'IDA-17 offre une bonne occasion pour faire circuler des idées sur les questions relatives aux flux globaux de ressources, y compris les questions de substitution. De même, les opérations de reconstitution des ressources d'autres banques de développement doivent être considérées comme des opportunités. Les négociations actuelles concernant le plan de financement pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2014-2020 offrent au Partenariat mondial une autre occasion de se montrer plus actif.

4.7 Nouveaux donateurs : *Quel est le potentiel réel de financements par les nouveaux donateurs ?*

Il est fait grand cas du potentiel des nouveaux donateurs en tant qu'une opportunité de financement additionnelle pour le Fonds du GPE. Dans la plupart des cas, les autres fonds mondiaux n'ont pas réussi à mobiliser des montants importants auprès de cette catégorie de donateurs. Pour l'instant, l'expérience du Secrétariat avec les nouveaux

donateurs révèle qu'ils sont intéressés par le partenariat, mais sans pouvoir affecter des ressources au profit d'un pays ou d'une région, les possibilités d'aligner les flux bilatéraux au sein d'un pays étant nettement plus importantes. C'est à ce niveau que la mission plus large de mobilisation de ressources additionnelles pour l'éducation est particulièrement utile, alors que mobiliser des ressources spécifiquement destinées au Fonds du GPE a un potentiel limité, tout au moins à court et moyen terme. L'un des autres enseignements est qu'il est nécessaire d'investir du temps et des efforts pour cultiver les relations et la confiance.

4.8 Affectation : *Faut-il envisager la création d'un fonds distinct pour recevoir les contributions des entreprises et des fondations privées ? Ou faut-il mettre en place un mécanisme d'affectation ?*

Les entreprises et les fondations privées n'ont pas versé de contributions au Fonds du GPE en raison, en partie, parce qu'elles ont l'impression que le Fonds ne garantit pas suffisamment l'immédiateté et la responsabilité financière, et accorde une priorité limitée à l'innovation. Cette situation amène à se demander s'il faut créer un fonds distinct pour attirer ces sources de financement. La possibilité de mobiliser des fonds supplémentaires pourrait être renforcée s'il existait des mécanismes d'affectation (par exemple, aux États fragiles, à l'éducation des filles, à une région, etc.). Toutefois, un tel système d'affectation présente des inconvénients substantiels incompatibles avec le modèle du GPE. Par ailleurs, on ne sait pas vraiment si cette approche conduirait à une augmentation nette majeure des financements pour l'éducation de base. Si l'on pouvait démontrer qu'une augmentation nette est possible, il faudrait alors se demander si la philosophie qui milite contre l'idée d'affectation va ou non à l'encontre de l'objectif de maximisation des flux de financement.

4.9 Financement innovant : *Quelles sont les potentialités des sources de financement innovant ?*

Certains donateurs, tels que la France, ont défendu de longue date des mécanismes innovants de financement. Ce pays et d'autres de l'UE semblent désormais sur le point de mettre en place une taxe sur les transactions financières, mais, pour l'instant, les discussions désignent la santé et les changements climatiques comme les principaux bénéficiaires de l'allocation du produit éventuel de cette taxe aux activités de développement. Les échanges de dettes sont la plupart du temps des mécanismes peu

pertinents dans les pays du GPE à la suite de l'initiative PPTE et d'autres programmes d'annulation de la dette. Les possibilités d'émission d'obligations sont sans doute limitées et le Secrétariat continuera de contribuer aux travaux de recherche actuellement menés par d'autres. Il est difficile de prédire l'ampleur globale des financements innovants potentiels.

4.10 Données exactes : *Comment peut-on garantir que l'exactitude et la suffisance des données sur le financement de l'éducation ?*

Le dernier rapport du Groupe de travail sur le Plan stratégique à l'intention du Conseil d'administration (BOD/2012/11 DOC 03) souligne la nécessité d'une plus grande transparence de toutes les sources de financement pour l'éducation. Pour plaider en faveur des ressources, au niveau mondial ou à l'échelon des pays, il faudra pouvoir fournir des données beaucoup plus précises exigées par les bailleurs de fonds, les pouvoirs publics et d'autres. Les groupes locaux des partenaires de l'éducation devront intégrer l'établissement de rapports financiers à leurs fonctions de base.

4.11 Prochaine campagne de reconstitution des ressources : *Quand faudrait-il que la prochaine campagne de reconstitution des ressources ait lieu, à quel endroit et suivant quelle orientation ?*

Il y a beaucoup à faire pour planifier la prochaine campagne de reconstitution des ressources. Il sera nécessaire d'éviter qu'elle soit proche de celle du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (fin 2013) et de celle de GAVI (printemps 2014). Il faut déterminer tôt un hôte et les principaux promoteurs, et une période de préparation de 18 mois pleins et des travaux intensifs pendant cette période seront nécessaires. Le Secrétariat considère que l'approche fondée sur des politiques, adoptée en 2011, a été efficace et constitue un modèle incontestable pour la prochaine période de reconstitution des ressources. Toutefois, il est nécessaire que ce processus bénéficie d'un soutien politique à un niveau nettement plus élevé, tant de la part des bailleurs de fonds que des pays en développement partenaires. L'Initiative « L'éducation avant tout » du Secrétaire général des Nations Unies pourrait fournir une opportunité à cet égard.

4.12 Des arguments convaincants : *Comment le secteur peut-il développer des arguments solides sur l'importance de l'investissement dans l'éducation alors que le bilan est si maigre ?*

En ce qui concerne la mobilisation des ressources, l'incapacité du secteur de l'éducation à produire des résultats de la même manière que le secteur de la santé constitue un obstacle majeur. L'une des grandes priorités est d'obtenir une coopération plus importante entre les deux secteurs, à la fois au niveau des pays et des programmes mondiaux, ainsi qu'en matière de sensibilisation et de mobilisation conjointe des ressources. Malheureusement, la santé et l'éducation peuvent se faire concurrence pour obtenir les mêmes fonds, en particulier au moment où le financement de l'aide en baisse. Les arguments du secteur de l'éducation ne sont toujours pas suffisamment convaincants et ce secteur doit investir beaucoup plus de ressources pour améliorer sa capacité à définir les résultats.

5. CONSÉQUENCES POUR LES RESSOURCES DU SECRÉTARIAT

Les conséquences pour les ressources du Secrétariat seront fonction de la définition du rôle de celui-ci dans la mobilisation des ressources ainsi que du calendrier et de la portée du prochain cycle de reconstitution. Si le Conseil d'administration approuve l'idée d'un rôle plus actif pour le Secrétariat, il pourrait alors être nécessaire d'envisager une augmentation de son budget.

6. PROCHAINES ÉTAPES

Compte tenu des observations et des orientations reçues au sujet de ce document, une stratégie détaillée de mobilisation des ressources – assortie de budgets et de projections – sera élaborée aux fins d'examen par le Conseil d'administration lors de sa prochaine réunion en face à face en 2013.