**FINANCEMENT STRATÉGIQUE**

**Pour décision**

## 1. OBJET

1.1 Le présent document a pour objet de répondre à la demande du Conseil émise lors de ses réunions de mai et octobre 2015 d'examiner les questions de financement stratégique auxquelles se trouve confronté le GPE, dans le cadre d'un document préliminaire sur le financement stratégique destiné à sa réunion de décembre 2015.

1.2 Ces questions pourraient ensuite faire l'objet d'un examen plus approfondi pour appuyer la prise de décision par le Conseil en 2016 en tenant compte des premières délibérations du Conseil lors de sa réunion de décembre 2015 et des travaux en cours de la Commission internationale sur le financement de l'éducation dans le monde et du Groupe de travail sur l'éducation dans des situations d'urgence et de crise prolongée.

1.3 Le Secrétariat a consulté le GERF sur l'élaboration de ce document dont le contenu a été influencé par ses réactions utiles.

## 2. DÉCISION RECOMMANDÉE

2.1 Il est demandé au Conseil d'administration de considérer la proposition de décision suivante :

**BOD/2015/12-XX—Financement stratégique:** Le Conseil d'administration charge un groupe de travail devant être composé des membres du Comité des politiques et des stratégies (SPC) et du Comité de gouvernance, du risque, d'éthique et des finances (GERF), ainsi que des membres des groupes constitutifs du Conseil intéressés de présenter un ou plusieurs documents au SPC et au GERF suffisamment à temps pour permettre à ces comités de

formuler des recommandations au Conseil pour sa prochaine réunion de juin 2016 sur les questions suivantes consistant à :

i. Déterminer dans quelle mesure les critères d'éligibilité et la méthodologie pour l'allocation des ressources sont optimums pour répondre aux objectifs du Plan stratégique 2016-2020, sinon quelles sont les options et les implications des modifications de cette approche dans les futurs cycles de financement ?

ii. En envisageant les modifications potentielles de l'éligibilité et de la base d'allocation, examiner d'autres options éventuelles et les mécanismes de financement innovants que l'on pourrait adopter pour améliorer les possibilités de promouvoir le caractère de complémentarité des financements du GPE, le cofinancement et l'effet de levier en vue d'appuyer la réalisation des objectifs du Plan stratégique,

iii. Procéder à un examen préliminaire des ressources qui seraient requises pour appuyer les options de modifications éventuelles des critères d'éligibilité/allocation, et des mécanismes de financement découlant des travaux sur les alinéas ii et iii et les travaux du SPC sur le rôle du GPE en tant que source de financement des échanges de connaissances et de bonnes pratiques (BOD/2015/10-04)

iv. Élaborer une politique relative aux contributions financières ciblées assortie des principes et mesures de sauvegarde appropriés qui présenterait les circonstances dans lesquelles les contributions ciblées seraient acceptables à l'appui des mécanismes de financement du GPE existants ou potentiellement nouveaux.

## 3. CONTEXTE

3.1 Le GPE a endossé le nouveau niveau d'ambition des Objectifs de développement durable et reconnait que ses activités doivent s'y aligner. Toutefois, les financements du GPE actuellement disponibles sont insuffisants pour répondre à la demande des pays membres, alors qu'il faudrait peut-être réexaminer les critères d'éligibilité et la base d'allocation des ressources du GPE adoptés en 2014 pour s'assurer qu'ils sont pleinement alignés sur le Plan stratégique (2016-2020) lors des futurs cycles de financement.

3.2 Dans un environnement de ressources limitées, il est indispensable que le GPE cherche à maximiser les possibilités de mobilisation de ressources supplémentaires pour l'éducation, non seulement par l'intermédiaire du Fonds du GPE, mais aussi en mettant l'accent sur la mobilisation d'un surcroît de ressources internes et externes.

3.3 La question de financement stratégique ne consiste pas seulement à savoir comment augmenter les ressources disponibles, elle est aussi liée aux mécanismes de financement utilisés pour déployer ces ressources en vue d'aider les pays à élaborer et mettre en œuvre des plans sectoriels de l'éducation robustes. Dans cette optique, les travaux sur le financement stratégique doivent aussi aborder les problèmes essentiels concernant la portée et l'ampleur du GPE.

3.4 Les mécanismes de financement et les critères concernant le caractère de complémentarité des financements du GPE, le cofinancement et l'effet de levier, et l'aptitude à utiliser des mécanismes de financement innovants à l'appui des buts et objectifs stratégiques du GPE peuvent différer en fonction des pays qui sont éligibles au financement du GPE, le but pour lequel les ressources sont allouées et le niveau des ressources disponibles pour chaque pays.

3.5 Les travaux en cours de la Commission internationale sur le financement de l'éducation dans le monde et du Groupe de travail sur l'éducation dans des situations d'urgence et de crise prolongée peuvent être particulièrement pertinents dans ce contexte. Les activités du Groupe de travail sur l'éducation dans des situations d'urgence et de crise prolongée peuvent nécessiter un examen sérieux à court terme du financement thématique ciblé pour sa plateforme. Les travaux de la Commission internationale sur le financement de l'éducation dans le monde portent sur des problèmes d'une portée nettement plus vaste. La capacité du GPE à influencer positivement les travaux de la Commission sur le financement en prenant les devants sur ces questions peut être préférable que d'attendre et de tenter de réagir sur les conclusions de la Commission.

3.6 Lors de ses réunions de mai et octobre 2015, le Conseil d'administration a adopté les décisions ci-après :

> ***(BOD/2015/5-13 extrait**) conscient des besoins différenciés des pays en développement partenaires et de la nécessité d'autres investissements stratégiques, notamment en échange de connaissances, renforcement des capacités et production de données, le Conseil demande au Secrétariat de préparer, pour examen à la réunion du Conseil du 8 au 10 décembre 2015, un document de synthèse présentant les questions relatives au financement stratégique, auxquelles se trouve confronté le Partenariat mondial ; la présentation de ces questions sera suivie d'une analyse des*

*implications, des risques et des possibilités liées à l'adoption d'approches différentes par rapport à l'acceptation de financements pour ces priorités stratégiques*

***(BOD/2015/10-06 extrait)*** *Le Partenariat mondial reconnaît la nécessité d'explorer les possibilités de diversification de ses sources de financement pour respecter ses priorités. À la réunion du Conseil qui se déroulera du 8 au 10 décembre 2015, il examinera donc un document préliminaire sur le financement stratégique. Ce document fera état des principes et mesures de sauvegarde liés aux contributions financières restreintes, et comprendra une première analyse des organisations comparables et de certaines questions comme le caractère de complémentarité des financements du GPE, l'effet de levier, le cofinancement et les financements innovants. Le document abordera aussi la question du financement des échanges de connaissances et de bonnes pratiques.*

3.6 Le présent document vise à répondre à ces demandes du Conseil liées entre elles et il s'articule comme suit :

Section 4 : Leçons tirées de l'approche actuelle en matière de financement

Section 5 : Principes et mesures de sauvegarde pour les contributions financières ciblées

Section 6 : Comparaison avec d'autres organisations

Section 7 : Risques et ressources requises

Section 8 : Prochaines étapes

Annexe 1 : Mécanismes financiers éventuels

## 4. LEÇONS TIRÉES DE L'APPROCHE ACTUELLE EN MATIÈRE DE FINANCEMENT

4.1 L'approche actuelle du GPE en matière de financement est lourdement tributaire d'un groupe relativement restreint de bailleurs de fonds classiques de l'APD. Du fait de l'inflexibilité de l'approche actuelle, le GPE a beaucoup de mal à diversifier les financements en attirant des fonds supplémentaires du secteur privé ou des fondations privées ainsi que des nouveaux bailleurs de fonds. En outre, la capacité à accéder à des financements des bailleurs de fonds existants à partir des différentes lignes budgétaires consacrées à des initiatives précises est limitée.

4.2 Les critères d'éligibilité du cycle de financement actuel privilégient les pays à faible revenu et la moitié inférieure des pays à revenu intermédiaire tranche inférieure avec un taux d'achèvement de l'enseignement primaire de moins de 85 %. Les critères ne tiennent pas compte des questions de qualité ni des taux d'achèvement au premier cycle de l'enseignement secondaire.

4.3 La base d'allocation des ressources du GPE aux pays éligibles ne règle pas convenablement la question de savoir ce qui constitue le montant minimum requis pour avoir un effet de levier positif sur le développement et la mise en œuvre par la suite d'un plan sectoriel robuste de l'éducation. De nombreux pays reçoivent des allocations extrêmement modestes dont l'efficacité est mise en doute par l'Évaluation indépendante qui met également en évidence la difficulté à attribuer les résultats à cet appui. Dans le même temps, d'autres pays reçoivent des allocations très importantes, mais ont du mal à absorber ces fonds.

4.4 Étant donné que les financements n'ont pas atteint les niveaux nécessaires pour financer toutes les priorités du GPE aux niveaux minimums, le Conseil a été obligé d'adopter des mesures d'hiérarchisation douloureuses pour assurer une saine gestion financière des ressources du GPE. Il s'en est suivi des réductions pour de nombreux pays à revenu intermédiaire tranche inférieure éligibles, ou la nécessité de différer les annonces de futures allocations en raison du manque prévu de ressources disponibles. À l'avenir, le GPE devra se pencher sur la question de savoir comment réaliser le bon équilibre entre essayer d'aider un grand nombre de pays partenaires et ne pas disperser les ressources au point qu'elles n'obtiennent pas les résultats visés.

4.5 L'Évaluation indépendante soulève également des questions concernant le déplacement d'autres sources de financement externes et il sera par conséquent nécessaire d'envisager sérieusement d'introduire des mécanismes financiers qui favorisent le caractère de complémentarité des financements du GPE, le cofinancement et l'effet de levier des ressources internes et externes.

4.6 L'enjeu de la mobilisation de plus de ressources extérieures pour l'éducation de base dans les pays les moins avancés n'a jamais été aussi important. Le paysage des bailleurs de fonds a considérablement changé et la solution classique de reconstitutions pluriannuelles d'un fonds unique mis en commun pourrait ne plus être adaptée à l'objectif visé. Il y a lieu de faire preuve de plus de flexibilité. De plus, à l'avenir, le Secrétariat du GPE reconnait la nécessité d'une démarche plus proactive concernant l'amélioration des contributions des

bailleurs de fonds au GPE et le partenariat d'une manière plus générale. C'est particulièrement le cas si on tient compte des pressions considérables qui s'exercent sur les budgets d'aide européens causées par l'afflux massif de réfugiés cette année et qui ne semble pas devoir ralentir bientôt. Certains bailleurs de fonds européens auront beaucoup de mal à honorer leurs engagements.

## 5. PRINCIPES ET MESURES DE SAUVEGARDE POUR LES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES CIBLÉES

5.1 Dans l'intérêt de l'équité et pour simplifier la planification de la gestion des ressources, la forme préférée de financement du GPE devrait toujours être des contributions financières non restreintes au Fonds du GPE. Toutefois, il pourrait y avoir des possibilités d'accroitre les ressources disponibles pour financer les priorités du GPE si les financements ciblés étaient permis. Pour atténuer les conséquences négatives éventuelles de l'acceptation de telles contributions, il faudrait que des principes et mesures de sauvegarde précis soient mis en place.

5.2 Une question importante essentielle soulevée par le GERF en examinant cette situation est le fait de savoir si l'adoption des financements ciblés induira des ressources substantielles ou non. De l'avis du Secrétariat, en fonction du contexte dans lequel le financement ciblé est autorisé, des ressources substantielles peuvent être disponibles. Le Secrétariat a relevé que sur la base des échanges de vues antérieurs avec le Qatar, si des financements ciblés étaient disponibles pour accorder l'aide du GEP en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, il pourrait être possible de mobiliser un montant atteignant 200 millions de dollars.

5.3 En examinant la question du financement ciblé, il importe d'admettre qu'il y a eu, ces dernières années, une tendance accrue au financement ciblé (ou « restreint ») des bailleurs de fonds, entraînée en particulier par les bailleurs de fonds nouveaux et émergents dans le monde entier.

5.4 Il existe deux types principaux de financement ciblé/restreint que ces bailleurs de fonds utilisent pour décaisser leur aide : géographique et thématique.

### Ciblage géographique

5.5 Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux nouveaux et émergents dans le monde entier appliquent habituellement à leurs engagements des restrictions sur le lieu où

leur aide peut être dépensée. Si dans certains cas les fondations philanthropiques peuvent aussi limiter leurs dépenses au plan géographique, la pratique est moins courante.

5.6 La coopération Sud-Sud (CSS) s'est chiffrée au total à 19 milliards de dollars en 2011, plus de 75 % de cette aide allant aux pays à faible revenu ou PMA. La part de la CSS en pourcentage de l'aide totale au développement a augmenté, en passant de 6,7 % en 2006 à 10 % en 2011 et un tiers de cette aide au titre de la CSS est consacré aux dépenses du secteur social, notamment l'éducation[1]. Le volume du financement du développement, y compris à titre de dons, fourni dans le cadre de la CSS devrait augmenter davantage à l'appui des objectifs de développement durable. Et si l'aide dans le cadre de la CSS était traditionnellement fournie avant tout par des mécanismes bilatéraux, l'ONU fait état d'une tendance croissante au financement par le biais des institutions multilatérales, notamment la Banque mondiale et l'ONU.

5.7 Que leur aide soit fournie par voie bilatérale ou par l'intermédiaire des institutions multilatérales, la vaste majorité des bailleurs de fonds nouveaux et émergents (bilatéraux et multilatéraux eux-mêmes) mettent l'accent exclusivement sur la coopération au développement dans leur propre région, où ils jouent des rôles d'ancrage en stimulant le développement dans les pays voisins. Cette différence d'approche fondamentale entre l'actuel fonds mondial unique mis en commun du GEP et ce besoin de ciblage géographique qu'éprouvent les bailleurs de fonds a été réitérée lors des discussions sur l'adhésion au Partenariat menées par le Secrétariat avec plusieurs bailleurs de fonds éventuels.

5.8 Un rapport de 2014 du Secrétaire général de l'ONU sur les « *Tendances et progrès en matière de coopération internationale pour le développement* »[2], a fait état de la portée mondiale limitée de la coopération Sud-Sud, notamment l'aide des bailleurs de fonds fournie par des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux des régions du Moyen-Orient et d'Asie. La recherche réalisée par le Secrétariat sur les différents bailleurs de fonds complète cet avis :

[1] http://www.un.org/en/ecosoc/docs/adv2014/2014_dcf_sg_report_adv.pdf

[2] http://www.un.org/en/ecosoc/docs/adv2014/2014_dcf_sg_report_adv.pdf

De 2009 à 2013, l'Arabie Saoudite a décaissé 86,6 % de son APD à la région du Moyen-Orient/Afrique du Nord

De 2010 à 2013, la Corée a décaissé 66 % de son APD en Asie (Asie du Sud/centrale et Extrême-Orient combinés)

De 2010 à 2013, la Turquie a décaissé 46,7 % de son APD dans la région du Moyen-Orient/Afrique du Nord, et 27,12 % en Asie du Sud/centrale.

En 2013, le Qatar a décaissé environ 93 % de son APD dans la région du Moyen-Orient/Afrique du Nord

5.9 Certes, leurs exigences de restrictions géographiques sur le lieu où leur aide est dépensée signifient qu'ils hésitent à s'engager dans des mécanismes mondiaux de mise en commun des ressources[3], mais il existe un alignement considérable entre la mission du GPE et les priorités des bailleurs de fonds nouveaux et émergents en matière de décaissement de leurs propres fonds. L'on peut trouver un parallèle à cette approche dans l'aide accordée par la CE au GPE, laquelle tout en étant pleinement alignée sur les principes généraux du Partenariat, est partiellement limitée aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

**Ciblage thématique**

5.10 Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux classiques, nouveaux et émergents imposent certaines restrictions sous-sectorielles au lieu où leur argent peut être dépensé, mais dans la plupart des cas, cela se limite à l'aide aux différents niveaux de l'éducation, à savoir :

Éducation de la petite enfance/développement de la petite enfance

Éducation de base

Deuxième cycle de l'enseignement secondaire/EFTP

Enseignement tertiaire

5.11 De même, de nombreux bailleurs de fonds nouveaux et émergents sont fortement intéressés par l'aide à l'éducation dans des situations d'urgence et de crise prolongée. Un

[3] Il existe un nombre limité d'exceptions à cela. Par exemple, l'Arabie Saoudite à annoncé la contribution de 25 millions de dollars au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme pour sa quatrième période de reconstitution 2014-2016.

bailleur de fonds éventuel – qui n'est pas actuellement membre du Partenariat – a déjà signalé son intention de fournir des financements au GPE uniquement à cette fin.

5.12 La démarche adoptée par le secteur philanthropique est légèrement différente, bien que le développement de la petite enfance demeure une priorité essentielle pour ses financements. International Education Funders Group (IEFG) compte 89 fondations membres, appuyant toutes l'éducation. Ses membres comprennent CIFF et Dubai Cares, les deux fondations philanthropiques qui ont fait les premières annonces de contributions au GPE lors de la Conférence sur la reconstitution des ressources de juin 2014, en même temps que plusieurs fondations grandes et petites du monde entier.

5.13 L'enquête de l'IEFG de 2015 sur ses membres[4] a fait savoir que si la fourniture directe de services d'éducation continue de revêtir un intérêt essentiel pour la plupart des membres de l'IEFG, lorsqu'il s'agit de décaisser leurs fonds de l'ordre de 640 millions de dollars par an pour l'éducation, de nombreuses fondations de l'IEFG mettent l'accent sur l'amélioration de la qualité et de l'équité de l'éducation en dehors de la fourniture directe des services de scolarisation. Cela inclut par la promotion des politiques ; en appuyant les mécanismes de responsabilité communautaire comme le suivi du budget ; et par le biais des programmes de renforcement des capacités des organisations de proximité. Les représentants du secteur privé et des fondations du Conseil ont procédé en 2011 à une consultation interne avec les organisations de leur groupe et il ressort des informations communiquées par les fondations que celles-ci tiennent à en savoir plus sur les organisations communautaires et à les aider.

5.14 Lorsqu'elles appuient la prestation des services d'éducation, les fondations le font le plus souvent par la prestation directe des services d'éducation et de formation par elles-mêmes (78,79 % des membres de l'IEFG interrogés), plutôt qu'en contribuant au financement global de l'éducation (36,36 % des membres de l'IEFG interrogés).

5.15 En dehors de leurs propres prestations directes des services d'éducation, les fondations apportent une contribution substantielle au financement d'interventions techniques spécifiques. Les deux premiers domaines d'intervention des membres de l'IEFG en 2015 étaient les suivants :

Suivi et évaluation – 78,79 % des membres interrogés

[4] IEFG Financial Contribution Survey 2015 – Summary Report

Recherche et innovation – 69,7 % des membres interrogés

**Échanges de connaissances et de bonnes pratiques**

5.16 Lors de sa réunion d'octobre 2015, le Conseil a adopté la décision ci-après et demandé au SPC d'élaborer une proposition au Conseil pour sa réunion de juin 2016 :

***(BOD/2015/10-04)*** *endosse le rôle mondial et transnational du Partenariat mondial en tant que fédérateur, défenseur, intermédiaire et* ***bailleur de fonds pour les connaissances et les pratiques optimales*** *dans des domaines essentiels pour la réalisation des objectifs stratégiques du Partenariat mondial ;*

5.17 Si le Conseil devait envisager d'accepter le financement ciblé, ce domaine serait probablement bien indiqué pour le ciblage thématique en raison de la probabilité de mobiliser des financements du secteur privé/des fondations, du manque actuel de ressources pour de telles initiatives au Fonds du GPE, et compte tenu du fait que les risques perçus liés au financement ciblé des dons par les bailleurs de fonds classiques de l'APD ne s'appliquerait pas dans ce cas.

5.18 Tout financement ciblé pour cette initiative ou, en fait, pour toute autre initiative, devra respecter des principes essentiels et des mesures de sauvegarde appropriées devraient être mises en place. Ces principes et mesures de sauvegarde pourraient être les suivants :

**Principes**

Le GPE encourage tous les bailleurs de fonds à apporter des contributions financières non soumises à restrictions par le biais du Fonds du GPE et il espère que la majorité des fonds disponibles au GPE ne seront pas soumises à restrictions. Cependant, le GPE reconnait que pour accroître les possibilités de générer des ressources et faciliter les contributions financières des partenaires qui pourraient avoir des restrictions sur l'utilisation de leurs ressources, en particulier ceux du secteur privé, le financement ciblé est acceptable sous réserve des principes et mesures de sauvegarde ci-après.

Tous les financements ciblés doivent :

- S'aligner sur le Plan stratégique et la Charte du GPE
- Être fournis de manière à ne pas augmenter indûment les coûts de transaction ou permettre au contributeur d'exercer une influence indue sur le Secrétariat,

l'Administrateur fiduciaire, les agents de financement et responsables de la mise en œuvre de financements.

- Ne pas remplacer les contributions financières non soumises à restrictions au Fonds du GPE.

**Mesures de sauvegarde :**

Le Conseil du GPE n'autorisera le financement ciblé que pour ce qui suit :

1. Activités et initiatives stratégiques que le Conseil **désigne au préalable** comme éligibles au financement ciblé.
2. Activités ou demandes de financement pouvant émaner d'un partenaire du GPE qui sont i) évaluées et considérées par le Secrétariat du GPE comme répondant aux principes de financement ciblé du GPE ; ii) examinées par le GERF dans une réunion formelle ; et iii) approuvées par la suite par le Conseil du GPE.
3. Tout financement ciblé nécessitant l'ouverture d'un fonds fiduciaire distinct du Fonds du GPE sera soumis à l'approbation préalable du GERF en consultation avec l'Administrateur fiduciaire.
4. Le GERF examinera sur une base annuelle le niveau des financements ciblés et leurs sources et indiquera au Conseil s'il est nécessaire ou non d'apporter des restrictions ou des modifications aux principes, mesures de sauvegarde, politiques et procédures du GPE.

**Exemple – Financement ciblé des échanges de connaissances et de bonnes pratiques (Ciblage thématique)**

Le Conseil approuve une initiative visant à recueillir des données sur l'équité grâce à des enquêtes auprès des ménages dans un certain nombre de pays partenaires du GPE. Le coût total est estimé à 10 millions de dollars et l'activité sera exécutée par deux Agents de financement du GPE existants. Le Conseil du GPE considère cette activité éligible au financement ciblé.

Le Secrétariat du GPE approuve un certain nombre de fondations privées et l'une d'elles accepte de financer cette initiative.

Une première contribution de 5 millions de dollars est fournie par l'intermédiaire du Fonds du GPE et un rapport sur l'activité est partagé avec le Conseil et le contributeur dans le cadre des procédures normales de présentation de rapports du GPE. Le montant total dépensé par

les Agents de financement est de 9,8 millions de dollars financé sur le Fonds du GPE. Une contribution d'équilibrage de 4,8 millions de dollars est ensuite apportée à la fin du programme par le bailleur de fonds pour porter la contribution totale à 9,8 millions de dollars.

Si le bailleur de fonds demande que les fonds soient séparés du Fonds du GPE, il lui incombera de régler tous les frais liés à l'administration du fonds fiduciaire distinct et le GERF devra être informé et devra approuver après consultation avec l'Administrateur fiduciaire sur l'acceptabilité de cette proposition. En pareille circonstance, tous les fonds (10 millions de dollars + frais) seront exigés avant le paiement aux Agents de financement, et tous les fonds non dépensés (0,2 million de dollars) seront remboursés au bailleur de fonds à la fermeture du fonds fiduciaire.

Les principes et mesures de sauvegarde seraient pleinement respectés dans ce cas.

**Exemple : Financements ciblés pour la mise en œuvre des programmes sectoriels de l'éducation (ciblage géographique)**

Un nouveau bailleur de fonds au GPE manifeste sa volonté d'apporter une contribution de 100 millions de dollars à condition que les fonds soient séparés du Fonds du GPE et versés dans un fonds fiduciaire distinct et qu'ils ne puissent servir qu'aux financements du GPE approuvés par le Conseil dans une seule région. Le bailleur de fonds indique que du fait de ses restrictions internes il ne peut pas contribuer par le biais d'un fonds mis en commun tel que le Fonds du GPE, mais il paiera les frais d'un fonds fiduciaire d'un bailleur de fonds unique et qu'il n'exige pas de rapports distincts de ce que le GPE fournit normalement.

Le Secrétariat informe le GERF que les principes de financement sont respectés étant donné que le financement est consacré à une activité admissible du GPE aux termes du Plan stratégique et de la Charte, aucune influence indue n'est exercée et des frais déraisonnables ne sont pas imposés, les financements étant approuvés à travers les procédures normales, la présentation de rapports est conforme à la pratique courante et le bailleur de fonds paiera les frais du fonds fiduciaire distinct. Par ailleurs, étant donné que le bailleur de fonds est un nouveau membre du GPE et a des restrictions sur sa capacité à apporter une contribution financière non soumise à restrictions au Fonds du GPE, la question du remplacement, par cet apport, d'une contribution à travers le Fonds du GPE ne se pose pas.

L'Administrateur fiduciaire informe le Secrétariat et le GERF qu'il est disposé à établir un fonds fiduciaire distinct pour faciliter les contributions, ce que le GERF approuve et recommande au Conseil d'accepter la contribution et le Conseil y consent par la suite.

Le bailleur de fonds signe un accord de contribution et effectue les paiements en fonction d'un calendrier convenu. Le Conseil approuve des financements de la région admissible suivant la procédure d'approbation normale, les paiements sont effectués sur le fonds séparé et des fonds sont par conséquent libérés dans le Fonds du GPE et mis à disposition à d'autres fins.

**Exemple : Le financement ciblé n'est pas accepté**

Un bailleur de fonds existant du GPE indique qu'un montant de 50 millions de dollars sur son annonce de contribution de 200 millions de dollars, qui n'a pas encore été versée, devrait être consacré au pays X. Le pays X a déjà reçu un financement au cours de l'actuelle période de reconstitution des ressources et il n'est pas prévu de lui accorder un paiement supplémentaire. Le bailleur de fonds indique qu'il veut que l'Agent des financements inclue trois indicateurs précis dans le Cadre de mesure des résultats pour l'octroi d'un nouveau financement au pays X et que des rapports lui soient présentés tous les trimestres sur les résultats.

Dans ce cas, le Secrétariat informe le bailleur de fonds que le ciblage n'est pas acceptable, car il ne respecte pas les principes selon lesquels la contribution ne devrait pas remplacer des contributions financières non soumises à restrictions par l'intermédiaire du Fonds du GPE, et dans la mesure où elle exerce une influence indue et augmente les coûts de transaction pour l'Agent des financements et le responsable de la mise en œuvre en exigeant l'inclusion d'indicateurs précis dans le Cadre de mesure des résultats et la présentation de rapports supplémentaires personnalisés. En outre, l'octroi d'un financement supplémentaire au pays X ne constituerait pas une activité admissible car le pays a déjà reçu un financement et il n'est pas prévu de lui accorder un nouveau paiement.

## 6. COMPARAISON AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS

6.1 L'information figurant dans cette section vise à fournir des renseignements de base sur l'utilisation de mécanismes de financement de rechange ou innovants, notamment des renseignements sur les contributions financières ciblées par d'autres organisations pertinentes. Pour établir le bien-fondé de l'un quelconque de ces mécanismes ou approches

pour les fins du GPE il faudrait procéder à une analyse plus poussée. Quoiqu'il en soit, il est évident que d'autres organisations, soit explorent des approches plus innovantes en matière de financement, soit deviennent plus flexibles en ce qui concerne le financement ciblé.

**Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme**

Demandes de qualité non financées – Le Registre des demandes de qualité non financées est un nouveau mécanisme créé par le Fonds mondial pour donner la liste des demandes de qualité qui lui sont soumises. Les demandes figurant sur la liste ont été évaluées par le Comité technique d'examen (CTE) et jugées stratégiquement centrées et techniquement solides, et ont besoin de financement. Le Registre fonctionne comme un répertoire dynamique des besoins de financement pour les trois maladies. La demande de qualité sera ajoutée lors du traitement des notes conceptuelles par le Fonds mondial ou retirées lorsque l'élément figurant dans le Registre obtient un financement.

Les éléments figurant dans le Registre des demandes de qualité non financées peuvent être financés soit par le Fonds mondial à mesure que de nouvelles ressources deviennent disponibles, soit à titre de co-investissements directs. Des bailleurs de fonds privés (entreprises, fondations et personnes) et des mécanismes publics autorisés (UNITAID et Debt2Health) peuvent apporter des contributions par l'intermédiaire du Fonds mondial. Ces contributions peuvent être réservées pour appuyer des demandes de qualité non financées au niveau du pays ou de la maladie.

**GAVI Alliance**

IFFM – La Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm) utilise les engagements à long terme des gouvernements donateurs pour vendre des « obligations pour le vaccin » sur les marchés de capitaux, ce qui permet de mobiliser des volumes importants de fonds disponibles immédiatement pour les programmes de Gavi. IFFIm a bénéficié, en l'espace de 23 ans, de 6,5 milliards de dollars de contributions de bailleurs de fonds, apportées par les gouvernements du Royaume-Uni, de France, d'Italie, de Norvège, d'Australie, d'Espagne, des Pays-Bas, de Suède et d'Afrique du Sud. Ces engagements à long terme appuient l'émission des obligations pour le vaccin, qui ont été émises sur divers marchés. Avec la Banque mondiale en tant qu'administrateur de la trésorerie, IFFIm a mobilisé plus de 5 milliards de dollars à ce jour – le triple des financements des bailleurs de fonds reçus dans le compte d'IFFIm sur la même période.

Fonds de contrepartie – Les contributions à GAVI des entreprises, fondations, leurs clients, salariés et partenaires commerciaux peuvent être complétées par des montants équivalents grâce au Fonds de contrepartie de GAVI. Ce Fonds est appuyé par le gouvernement britannique par l'intermédiaire du ministère du Développement international (DFID) et par la Fondation Bill et Melinda Gates. L'objectif de GAVI consiste à mobiliser 260 millions de dollars pour la vaccination grâce au Fonds de contrepartie de GAVI d'ici à la fin de 2015. Le partenaire du secteur privé annonce une contribution financière à GAVI. GAVI œuvre avec le partenaire en vue de trouver les voies et moyens d'emmener ses clients, salariés, partenaires commerciaux et autres à contribuer à travers le Fonds de contrepartie de GAVI. À la fin de 2015, tout don accordé à GAVI à travers le Fonds de contrepartie par le partenaire du secteur privé, ses clients, salariés et partenaires commerciaux est complété par un montant équivalent soit par le Gouvernement britannique (dans le cas des entreprises du Royaume-Uni) soit par la Fondation Bill et Melinda Gates. 100 % des fonds vont à GAVI pour les programmes de vaccination dans les pays en développement.

**Fonds du GCRAI**

Le Fonds du GCRAI est un fonds fiduciaire multidonateurs qui finance la recherche du GCRAI guidée par le Cadre de stratégie et de résultats.

Le Fonds du GCRAI est administré par la Banque mondiale, en tant qu'Administrateur fiduciaire et gouverné par le Conseil du Fonds, un organe représentatif des bailleurs de fonds du Fonds et autres parties prenantes. Le Conseil du Fonds est son organe de prise de décision. Le Conseil nomme également le Conseil indépendant pour les sciences et les partenariats, un groupe d'experts scientifiques de renom qui fournit des avis indépendants et des compétences à tous les donateurs du Fonds. Le Conseil s'appuie sur ces avis pour approuver les programmes de recherche du GCRAI et leur allouer des ressources. Avant de recevoir les financements, les programmes de recherche du GCRAI établissent leurs réalisations attendues et fournissent les cibles vérifiables à l'aune desquelles les progrès peuvent être mesurés et suivis. En liant le financement aux résultats, le Fonds optimise les ressources des donateurs et veille à ce que la recherche se traduise par des avantages tangibles pour les pauvres.

Afin de maximiser la coordination et l'harmonisation des financements, les donateurs du GCRAI sont fortement encouragés à acheminer leurs ressources à travers le Fonds du GCRAI.

Ils peuvent destiner leurs contributions à **un ou plusieurs de trois guichets de financement :**

- Les contributions au Guichet 1 sont celles qui sont le moins assorties de restrictions, laissant au Conseil du Fonds le soin d'allouer ces ressources aux programmes de recherche du GCRAI, de les utiliser pour payer les frais du système ou les appliquer autrement pour accomplir la mission du GCRAI.
- Les contributions au Guichet 2 sont destinées par les donateurs du Fonds à des programmes de recherche précis du GCRAI.
- Les contributions au Guichet 3 sont allouées par les donateurs du Fonds à des centres précis du GCRAI.

### Mécanisme de financement mondial en soutien à chaque femme chaque enfant (GFF)[5]

En combinant les ressources intérieures et internationales, publiques et privées, alignées sur les plans pilotés par les pays, le GFF représente une manière différente de mobiliser les financements pour le développement. Le GFF agit comme un précurseur dans une nouvelle ère de financement du développement en expérimentant un modèle qui s'écarte de l'accent mis uniquement sur l'aide publique au développement pour adopter une approche combinant les financements intérieurs, l'aide extérieure et des sources novatrices pour la mobilisation des fonds et la prestation (y compris le secteur privé) d'une manière synergique.

Afin de compléter le mécanisme en général, le Fonds fiduciaire du GFF a été mis en place et a reçu des annonces de contributions de 800 millions de dollars des gouvernements de Norvège et du Canada. Dans le cadre du précédent fonds fiduciaire, les ressources sous forme de dons fournies par des contributeurs bilatéraux ont été combinées avec les financements de l'IDA dans une proportion de 1:4, que le GFF compte compléter par un montant égal.

L'un des moyens par lesquels le GFF vise à mobiliser les capitaux du secteur privé est le partenariat avec la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), en vue de lever sur les marchés des capitaux des fonds qui peuvent servir, par exemple, à renforcer les systèmes de santé de première ligne et augmenter le nombre d'agents de santé communautaire, et un autre qui met l'accent sur la lutte contre le paludisme en vue de réduire la mortalité infantile. Le GFF examine la possibilité de tirer parti de la note de crédit AAA de la Banque mondiale pour émettre une obligation qui attirerait les investisseurs privés pouvant

[5] http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/7/598311437686176148/1515268-GFF-Business-Plan.pdf

fournir des capitaux qu'un gouvernement recherche pour financer un investissement à grande échelle lié à la santé RMNCAH.

## 7. RISQUES ET RESSOURCES REQUISES

7.1 Bien que les mécanismes décrits dans le présent document puissent permettre d'accroître les ressources financières disponibles pour soutenir les objectifs stratégiques du GPE, ils peuvent également induire des risques pour son modèle de partenariat s'ils ne sont pas correctement gérés.

7.2 La décision de faciliter des contributions plus ciblées ajoutera à la complexité existante et entraînera des coûts de fonctionnement supplémentaires au niveau de l'Administrateur fiduciaire et du Secrétariat, notamment en ce qui concerne la collecte de fonds, le soutien aux pays, la planification financière, la gestion et l'établissement de rapports. L'ampleur de ces répercussions dépendra du niveau de flexibilité dont le GPE est disposé à faire preuve pour introduire les différents mécanismes permettant de mobiliser des ressources supplémentaires.

7.3 Le fait de laisser davantage le champ libre aux contributions ciblées peut également mettre à rude épreuve les principes du partenariat et les opérations du Fonds du GPE sachant que les bailleurs de fonds pourraient chercher à réduire ou limiter le montant de leur contribution principale pour pouvoir se concentrer davantage sur leurs propres priorités stratégiques via un soutien financier.

7.4 Si ces options représentent des risques qui sont loin d'être négligeables, ces risques doivent aussi être relativisés en fonction du risque de ne pas envisager sérieusement ces options face à la situation actuelle des financements du GPE et au désir du GPE de jouer un rôle de premier plan dans la mobilisation des ressources supplémentaires pour l'éducation, en vue de promouvoir la réalisation des buts et objectifs du Plan stratégique (2016-2020).

7.5 Le coût lié à la poursuite de l'examen de l'une quelconque de ces initiatives au cours de la première moitié de 2016 sera couvert sur le budget actuel du Secrétariat. Toutefois, les coûts de l'élaboration et de la mise en œuvre effectives de toute nouvelle initiative qui sera convenue en fin de compte nécessitera des ressources supplémentaires, dont l'ampleur ne peut pas être déterminée à ce stade.

## 8. PROCHAINES ÉTAPES

8.1 Il y a un certain nombre de questions connexes qui doivent être examinées plus en détail. Il s'agit notamment des modifications éventuelles à apporter aux critères d'éligibilité et à la base d'allocation des ressources du GPE pour les futurs cycles de financement afin de les aligner sur le nouveau plan stratégique. En outre, il est nécessaire d'examiner plus avant le bien-fondé de certains mécanismes financiers présentés dans ce rapport, les ressources requises pour financer ces mécanismes et l'élaboration d'une politique relative aux contributions financières ciblées, qui précisera les conditions dans lesquelles le GPE pourrait accepter ce type de financement si le Conseil reconnait la nécessité de s'orienter vers cette direction.

8.2 Les questions présentées dans ce document sont complexes et étroitement liées entre elles. Cette activité recoupe celle du SPC et du GERF aussi est-il recommandé, pour la poursuivre en 2016, de mettre en place un groupe de travail conjoint comprenant des représentants des deux comités et des membres intéressés des groupes constitutifs du Conseil.

8.3 Les délibérations du Conseil sur ces questions à sa réunion de décembre 2015 et la finalisation du Plan stratégique joueront un rôle déterminant dans la configuration des activités à mener en 2016.

## ANNEXE 1- MÉCANISMES FINANCIERS ÉVENTUELS

1. En examinant les mécanismes les plus indiqués pour l'octroi des financements du GPE, il est important de comprendre ce que le GPE cherche à réaliser avec ses fonds. Dans certains pays, le financement du GPE représente un pourcentage extrêmement modeste du financement global pour l'éducation de base disponible dans le pays, aussi les fonds du GPE doivent-ils avoir un effet catalyseur. Dans d'autres pays, le financement du GPE peut représenter un pourcentage nettement plus élevé et constituer la source la plus importante de financement extérieur dans le pays. Dans ces cas, non seulement un rôle catalyseur est important, mais le choix effectif des activités et le degré de réussite de leur mise en œuvre revêtent un intérêt crucial.

2. Les critères d'éligibilité et la base d'allocation des financements pourraient changer pour un futur cycle de financement, mais il est probable que le modèle de financement du GPE introduit en 2014 sera maintenu. Toutefois, la nécessité de tenir compte du caractère de complémentarité des financements du GPE, de l'effet de levier, du cofinancement et des financements innovants en tant que moyens d'accroître les ressources pour l'éducation et contribuer à aligner l'aide du GPE pour appuyer les ODD peut impliquer des ajustements des conditions et des mesures d'incitation du modèle de financement, ou la création de nouvelles possibilités de financement en vue de promouvoir les échanges de connaissances et de bonnes pratiques, ou d'autres initiatives stratégiques que le Conseil peut considérer indispensables pour la réalisation des buts et objectifs du Plan stratégique (2016-2020).

3. Il existe un grand nombre de mécanismes différents et innovants que l'on peut envisager pour promouvoir le caractère de complémentarité des financements du GPE, le cofinancement et l'effet de levier, mais avant que le Conseil ne décide s'il veut réellement adopter ces mécanismes qui pourraient ne pas convenir pour toutes les situations nationales, il importe de répondre aux questions essentielles d'éligibilité aux financements, la base des allocations, et de savoir si le financement ciblé est acceptable ou non.

4. Les sections qui suivent présentent un certain nombre de mécanismes et approches que l'on pourrait explorer davantage en vue d'évaluer leur utilité éventuelle pour la réalisation des objectifs du GPE dans le cadre du Plan stratégique.

**Rachats de prêts** – Les ressources du GPE pourraient servir à augmenter le montant des fonds disponibles pour l'éducation en permettant à un pays de contracter des prêts non concessionnels à des taux concessionnels ou des prêts concessionnels à un taux encore

plus réduit voire les convertir en un don. Le GPE pourrait insister pour que le programme financé par le prêt se conforme aux exigences du modèle de financement. Le GPE serait en mesure de mobiliser des financements nettement plus importants pour l'éducation que par le biais d'un financement du GPE autonome, et dans le cas d'un prêteur comme l'IDA/BIRD, il y aurait une incitation à collaborer avec le gouvernement sur des programmes qui appuient les domaines prioritaires du GPE ce qui pourrait permettre d'éviter les craintes d'un remplacement du GPE.

**Conversions de dette –**Les conversions de créances pourraient représenter un autre mécanisme viable pour lever des fonds supplémentaires au profit des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure en cas de pays débiteur et de pays créancier intéressé. Le pays créancier accepte d'annuler la dette du pays débiteur, en retour le pays débiteur effectue le remboursement au Fonds du GPE. Le remboursement est enregistré sous la forme d'une contribution de bailleur de fonds par le créancier. Le GPE veille ensuite à accorder au pays débiteur une allocation de taille équivalente ou plus importante à travers un financement normal pour la mise en œuvre de programmes. Le pays créancier a donc apporté une contribution au GPE et a l'assurance de savoir que la dette qu'il a annulée servira à financer la mise en œuvre d'un financement du GPE dans le pays débiteur. Du point de vue du débiteur, au lieu d'effectuer des remboursements au créancier, il peut désormais utiliser ces fonds pour la mise en œuvre de son plan sectoriel grâce au financement du GPE.

**Introduire des mesures d'incitation au cofinancement** – Le GPE pourrait introduire une condition de cofinancement extérieur pour ses financements. Des critères devraient être déterminés pour le niveau de cofinancement pour les différentes catégories de pays, mais une solution de base consisterait à offrir une mesure d'incitation de 1 dollar des fonds du GPE pour chaque montant de 3-4 dollars fourni par le cofinancier, à la condition que le programme entier soit élaboré et mis en œuvre conformément au modèle de financement du GPE. Le cofinancement, le caractère de complémentarité des financements du GPE et l'effet de levier sont favorisés.

**Introduire des compléments aux allocations des financements** – En plus des conditions d'accès au financement du GPE pour la mise en œuvre de programmes, on pourrait envisager de fournir un complément de l'allocation de financement standard pour les pays qui mettent en œuvre des initiatives stratégiques supplémentaires du GPE. Par exemple, si le Conseil décidait que la satisfaction des besoins des réfugiés basés dans les

pays éligibles du GPE serait une priorité stratégique, il pourrait offrir des compléments d'allocations sur une provision dédiée (la provision pourrait être financée par des contributions ciblées des bailleurs de fonds) aux pays qui ont fait preuve d'une démarche crédible en matière d'aide à ce groupe par le biais du Plan sectoriel de l'éducation.

**Paiements à la livraison –** Il s'agit de la forme la plus simple de l'aide axée sur les résultats, consistant en paiements du GPE aux gouvernements une fois réunis certains paramètres non financiers – sur une base ponctuelle (par exemple, par enseignant formé) et/ou sur la base d'un seuil (une fois que 50 enseignants auront été formés). Cela peut représenter une démarche utile à adopter lorsque les allocations de financement sont particulièrement modestes (par exemple, dans le cas des petites îles) et devrait cibler une ou deux activités précises (par exemple, la formation des enseignants). Pour éviter la crainte que le gouvernement pourrait ne pas disposer des fonds nécessaires pour payer d'avance le coût de l'activité, l'on pourrait adopter une solution hybride consistant pour le GPE à effectuer certains paiements d'avance, le solde étant versé au gouvernement après une vérification indépendante des résultats.

**Financements axés sur la compétition** – Si les fonds pour une initiative stratégique précise (peut-être les échanges de connaissances et de bonnes pratiques) étaient limités, le Conseil pourrait envisager une solution fondée sur la compétition, consistant à ne financer que les meilleures propositions. Un groupe d'examen technique indépendant pourrait être mis en place pour examiner les requêtes et les recommander pour approbation au Conseil.

**Demandes de qualité non financées** – En sollicitant les financements du GPE, les pays pourraient préparer des requêtes pour des montants supérieurs à l'allocation du pays. Les activités qui seraient non financées si elles sont endossées par le Conseil seraient incluses dans un registre et une période de validité leur serait fixée. Lors de chaque prévision financière, si de nouvelles ressources étaient disponibles, elles pourraient servir à couvrir la portion non financée du financement approuvé, ou encore, ces activités pourraient être éligibles au financement d'autres bailleurs de fonds ou personnes fortunées.

5. Les mécanismes décrits plus haut sont relativement faciles à élaborer et mettre en œuvre, à condition de disposer du temps et de déployer des efforts suffisants. Ceux qui sont

présentés ci-après nécessiteraient l'appui de spécialistes au sein du Secrétariat et devraient être examinés plus avant conjointement avec l'Administrateur fiduciaire.

**Garanties –** Dans une structure de garantie, le GPE s'engagerait à honorer les paiements à un investisseur au nom du gouvernement. Les garanties réduisent l'exposition des investisseurs au risque de non-paiement ou de paiement tardif des revenus, donnant lieu à deux résultats :

1) Les garanties peuvent rendre les investissements financièrement viables *pour les investisseurs* en réduisant le risque, augmentant en conséquence les sources éventuelles d'investissement.

2) Les garanties réduisent le coût du capital, en améliorant les arguments du *bénéficiaire de l'investissement* en faveur de la mise en œuvre d'un programme, en augmentant le montant du capital que le bénéficiaire de l'investissement peut mobiliser et/ou en générant des économies qui peuvent être utilisées ailleurs.

**Obligations à impact sur le développement –** Les obligations à impact sur le développement sont un mécanisme de financement axé sur les résultats qui catalyse l'investissement privé dans un secteur donné en fournissant des paiements financiers (sur les fonds publics) à des investisseurs à condition que certains résultats non financiers soient obtenus. Un exemple : si un programme visait à améliorer de X% les acquis scolaires dans un pays, le financement de ce programme pourrait être mobilisé par l'émission d'une obligation à impact sur le développement. Le taux de rentabilité exigé pourrait être faible ou négligeable si le financement était accordé sur une base philanthropique par une fondation privée ou une personne fortunée. Si le programme réussissait, les fonds seraient alors remboursés à l'investisseur par le gouvernement et le GPE suivant les modalités et les montants convenus.

**Assurance paramétrique –** Ce type d'assurance permet à un pays de recevoir un paiement prédéterminé lorsque se produit un événement déclencheur. Étant donné qu'il n'est pas nécessaire d'évaluer la perte effective, le coût des primes et les délais pour la réception du paiement peuvent être sensiblement réduits. Dans le contexte du GPE, le financement pourrait être fourni pour contribuer à couvrir les primes pour les pays en proie aux catastrophes naturelles, qui pourraient dévaster leurs infrastructures scolaires. Un exemple : Si la prime pour un tremblement de terre dans le pays X était de 1 million de dollars et si un tel événement se produisait, le ministère de l'Éducation pourrait recevoir

30-40 millions de dollars en l'espace de quelques jours pour appuyer les opérations de secours dans le secteur. Ce mécanisme pourrait être particulièrement bien indiqué pour les petites îles des Caraïbes et du Pacifique où les financements du GPE sont relativement modestes alors qu'elles sont exposées aux catastrophes naturelles.