NB : les documents du Conseil d'administration sont de caractère délibératif et, conformément à la politique de transparence du GPE, ne sont pas des documents publics tant que le Conseil ne les a pas étudiés lors de sa réunion.



ANNEXE 3 : EVALUATION DU CADRE D'APPORT DE RESSOURCES ET D'OCTROI DE FINANCEMENTS DU GPE

MEMO FINAL

14 FEVRIER 2017

INTRODUCTION

L'objet de cette évaluation est d'offrir au Conseil d'administration du Partenariat mondial pour l'éducation ("GPE") un examen indépendant du Cadre d'apport de ressources et d'octroi de financements ("FFF" en anglais). Comme indiqué dans les termes de référence, le mandat des Conseillers de Dalberg consiste en partie à veiller à ce que le FFF puisse effectivement atteindre ses objectifs et à faire des recommandations concrètes sur la manière de consolider et améliorer le cadre proposé. Etant donné que le Conseil de novembre / décembre 2016 avait mandaté le Secrétariat et Dalberg pour que nous élaborions ensemble ce nouveau jeu de documents, la plupart de nos perspectives ont déjà été intégrées dans le produit final. Cet examen se limitera donc aux analyses réalisées à l'initiative du Secrétariat (approche Eligibilité et Allocation, et politique Contributions et Garanties), ainsi qu'aux principaux points concernant le FFF et la viabilité opérationnelle y afférent.

CADRE D'APPORT DE RESSOURCES ET D'OCTROI DE FINANCEMENTS

L'équipe de Dalberg appuie pleinement le cadre FFF tel que proposé dans le document BOD/2017/03 DOC 3. Avec cette évaluation du processus d'élaboration du FFF, nous soumettons au Conseil quelques réflexions pour assurer une exécution effective de ce qui est actuellement prévu.

- Les améliorations qui sont proposées au modèle de financement principal correspondent aux possibilités de perfectionnement apparues tant lors du processus de développement du FFF qu'à l'occasion de l'évaluation indépendante du GPE. Comme indiqué lors de notre présentation au Conseil de décembre 2016, le GPE se distingue, au niveau mondial, par son recours à des financements variables pour récompenser les réussites dans le domaine de l'éducation. Le perfectionnement du modèle va donc jouer un rôle décisif pour tirer au maximum parti de cette formule destinée à consolider le financement des systèmes éducatifs. La portée et le niveau des améliorations envisagées grâce à l'ensemble des mesures à appliquer au mécanisme de financement principal sont, à notre avis, parfaitement réalistes.

- Les nouveaux mécanismes de financement pour le Plaidoyer et la responsabilité sociale, ainsi que pour les Echanges de connaissances et d'innovations, constituent également des composantes essentielles de cette architecture globale. A notre avis, il s'agit d'autant d'occasions idéales pour le GPE d'accélérer le rythme de réalisation du GPE2020.

La démarche d'un argumentaire en faveur de l'investissement dans le secteur de l'éducation (ESIC en anglais), intégrée dans le FFF, représente un progrès décisif pour que le GPE atteigne son objectif consistant à davantage et mieux financer l'éducation, tout en correspondant aux compétences de base du Partenariat qui visent à faciliter des plans sectoriels de l'éducation de grande qualité.

L'ESIC est l'instrument clé qui permettra de mobiliser davantage d'investissements, tirés de sources plus variées, à destination du secteur de l'éducation. Il permettra au GPE de mieux harmoniser le co-financement avec les agents partenaires et de développement, y compris avec les membres du Partenariat susceptibles d'apporter des instruments et ressources complémentaires, indépendamment de leurs subventions au GPE. Il facilitera également les partenariats entre le GPE et les banques multilatérales de développement (BMD) – et avec le nouveau mécanisme d'investissement des BMD - pour démultiplier les ressources du GPE et abaisser le coût des prêts concessionnels accordés aux PDP pour leurs investissements dans l'éducation. Finalement, le GPE sera aussi en mesure de mobiliser des capitaux privés pour les investissements correspondant aux PSE. Par conséquent, l'importance et le niveau des efforts à consentir pour réaliser pleinement le potentiel de l'ESIC ne devraient pas être sous-estimés.

On notera en particulier que la manière dont l'ESIC s'attache à « argumenter » en faveur des investissements dans le secteur de l'éducation, tout en appuyant activement les PDP pour qu'ils parviennent à mobiliser des financements extérieurs là où c'est nécessaire, va bien au-delà des processus et résultats actuels de la planification du GPE dans le secteur de l'éducation. Cela exigera, par conséquent, certaines capacités supplémentaires et de nouvelles compétences au Secrétariat du GPE pour (a) traduire en investissements les plans et politiques dans le secteur de l'éducation et (b) mobiliser activement les partenaires

financiers pour qu'ils soutiennent les investissements dans l'éducation au niveau des pays, là où le souhaitent les partenaires des PDP. Au-delà de ces fonctions supplémentaires de soutien aux PDP, nous considérons qu'il sera important de revoir la manière dont le rôle du GPE au niveau des pays est communiqué – le GPE jouant le rôle de partenaire chargé de coordination et mobilisation, et appuyant les processus lancés par les pays ainsi que les efforts déployés par d'autres partenaires de développement. Nous comparons ce rôle à celui d'un courtier – à savoir, un tiers avisé pouvant faciliter les investissements et partenariats destinés à financer les progrès en éducation. Ce rôle est comparable à celui joué par l'instrument le plus proche de l'ESIC en matière de financement multilatéral, le mécanisme de financement mondial en soutien à l'initiative hébergée par la Banque mondiale « *chaque femme, chaque enfant* ». Finalement, s'il veut réaliser le plein potentiel de la démarche ESIC, le GPE devra formuler une approche unique, reposant sur ses compétences fondamentales, mais sans les entraves liées aux processus et structures existant à ce jour dans le soutien qu'il offre à la planification du secteur éducatif.

ELIGIBILITÉ ET ALLOCATION

En tant qu'observateurs et participants aux discussions sur l'éligibilité et l'allocation, nous avons pu constater que la nouvelle formule avait été testée avec rigueur par le Secrétariat, les membres du groupe de travail sur le financement stratégique (SFWG en anglais) et les co-présidents. Notamment, chaque élément de la formule d'allocation et de la décision concernant l'éligibilité a fait l'objet d'un long débat au regard des principes et politiques que le GPE devrait reprendre à son compte. Les réflexions incluaient une référence aux résultats d'évaluations indépendantes antérieures qui appelaient le GPE à ne pas se disperser pour que ses investissements dans différents pays aient une incidence réelle. En outre, plusieurs scénarios analytiques ont été préparés, reprenant différentes approches et options en matière d'éligibilité et allocation, avec différents modes de calcul et définitions des « besoins » pour déterminer l'éligibilité, ainsi que divers paramètres pour fixer les allocations par pays. Des analyses ont également été effectuées afin de comprendre la sensibilité des résultats d'allocation aux changements de ces paramètres, et elles ont alimenté les délibérations et les débats entre le SFWG et le personnel du Secrétariat.

Eligibilité

Suite à la réunion du Conseil au Cambodge, la question de la largeur (couvrir plus de pays) par rapport à la profondeur (chercher à obtenir des résultats dans un groupe plus restreint) s'est imposée comme un élément essentiel dans la définition de l'éligibilité des pays à revenus faibles/intermédiaires (PFR-PRI). Tout en reconnaissant qu'il est difficile de renoncer d'un coup à desservir un large éventail de pays pour se concentrer sur un groupe de pays plus réduit, surtout compte tenu du modèle de partenariat du GPE, nous nous félicitions de cette petite évolution en faveur d'une profondeur accrue que représente la fixation des limites à l'éligibilité des PFR-PRI.

En plus de la nouvelle politique en matière d'éligibilité et d'allocation des financements au titre de l'ESPIG, il sera essentiel d'élaborer une proposition détaillée régissant l'allocation du fonds proposé, le Fonds commun pour la mobilisation de ressources dénommé « Fonds à effet de levier ». Il conviendra aussi de préciser comment et à quelles conditions l'éligibilité pour accéder à ce Fonds sera élargie au fil du temps, au fur et à mesure de la mise en œuvre du FFF tout au long de 2017. En principe, le SFWG a accepté de mettre à disposition un fonds de 100 millions de $ pour appuyer ces financements à effet de levier, à l'intention des PFR-PRI non éligibles à l'ESPIG, les subventions octroyées par le GPE contribuant à la fois à accroître le financement du secteur éducatif et à abaisser le coût des prêts concessionnels pris en charge par les PFR-PRI participant au mécanisme. Chaque dollar de financement à effet de levier accordé par le GPE serait subordonné à l'obtention, pour chaque PDP concerné, de 3 dollars de financement venant d'autres sources. En outre, le SFWG a accepté de mettre à disposition des pays éligibles au titre de l'ESPIG des financements à effet de levier supplémentaires, afin d'encourager ces pays à chercher, le cas échéant, des financements plus coordonnés et harmonisés. Tout ceci, pourvu que les objectifs en matière de mobilisation de fonds soient dépassés lors du prochain processus de reconstitution des ressources.

Nous considérons que cette double approche en matière d'éligibilité aux financements à effet de levier est une manière judicieuse pour le GPE de tester et peaufiner des formules novatrices en la matière – dont des co-financements plus structurés avec les BMD, à aligner sur leur futur mécanisme d'investissement - tout en ménageant à la fois l'accessibilité

économique et la reconstitution globale des fonds. En outre, la démarche générale en matière d'éligibilité décrite dans le document du Conseil est une manière attrayante pour le GPE d'impliquer des PFR-PRI non éligibles au titre de l'ESPIG, mais qui ont néanmoins, dans le domaine de l'éducation, d'importants besoins en financement non couverts. En effet, les conditions posées à ces financements à effet de levier signifient que l'impact du GPE sera démultiplié grâce aux financements qui seront coordonnés et alignés sur les PSE.

A l'avenir, il sera nécessaire de poursuivre le travail afin de définir une méthode d'allocation des ressources du fonds à effet de levier pour les pays non-ESPIG. Il faudra en particulier se pencher sur l'approche « fondée sur les requêtes » décrite dans le document du Conseil qui exigera un processus structuré et des critères de prise de décision pour l'allocation des fonds, ainsi que des mesures précises et des procédures de suivi liées aux conditions de mobilisation des financements, ou à d'autres conditions imposées au financement du GPE. En outre, il sera nécessaire d'en détailler la conception, en indiquant le seuil de reconstitution des ressources qui déclenchera un accès élargi au fonds à effet de levier, avec les incitations pour les pays éligibles à l'ESPIG, en précisant les montants à lever pour la reconstitution des ressources, et la façon dont le fonds à effet de levier sera adapté aux résultats des différentes reconstitutions de ressources. De plus, il sera important de fixer le niveau des incitations pour les pays éligibles à l'ESPIG qui justifie un processus de financement progressif, préciser ce que le niveau des incitations impliquera sur les besoins en ressources et, par conséquent, d'envisager différentes tranches pour l'éligibilité. Il faudra également étudier la manière dont le processus de financement par effet de levier sera intégré dans les procédures ESPIG existantes pour économiser sur les frais de transaction au niveau des pays. En dernier lieu, les deux parties de cette double approche du fonds à effet de levier devront appliquer une démarche de plaidoyer systématique dans leur communication aux pays en développement partenaires qui sont concernés.

<u>Allocation</u>

Les raisons qui justifient les décisions d'inclusion ou d'exclusion sont clairement expliquées dans le document sur l'éligibilité et l'allocation. Ci-après, nous commentons quelques-uns des éléments qui ont fait l'objet d'un débat important.

Une partie des discussions s'est concentrée sur l'introduction d'un « plancher » (une allocation minimale) avec deux justifications possibles pour éviter des frais de transaction élevés et pour s'assurer que les fonds du GPE sont suffisants pour avoir un véritable impact. Concernant la question de l'impact, deux interprétations différentes ont été proposées selon 1) le montant de financement nécessaire pour avoir un impact sur les résultats de l'éducation et 2) le montant de financement nécessaire pour que le modèle de financement du GPE ait une influence significative. En fin de compte, le Groupe de travail sur le financement stratégique a penché en faveur de la fixation d'une allocation minimale pour que les frais de transaction restent raisonnables par rapport au financement ESPIG fourni. Dans l'état actuel des choses, il a été jugé impossible d'élaborer une méthodologie suffisamment solide, à la fois dans ses principes et dans sa conception technique, pour justifier un « plancher » minimal pour certains qui aurait pour conséquence d'en rendre d'autres totalement inéligibles à un quelconque financement. La question de la largeur et de la profondeur de l'impact du GPE s'est à nouveau posée, et la notion d'impact s'est révélée essentielle dans la discussion. **A l'avenir, selon les résultats des reconstitutions de ressources, le GPE devra peut-être se repencher sur cette question et être ouvert à l'idée que, pour être efficace là où il intervient, il devra resserrer les conditions d'éligibilité, ce qui aura des implications pour certains pays dont les besoins sont élevés.** Dans ce cas, l'équipe de planification stratégique et performance devrait explorer d'autres options pour voir comment un « plancher d'impact » pourrait être calculé, ou comment il l'a été ailleurs, afin de discuter de méthodologies potentielles.

En plus des allocations effectuées par des mécanismes de financement spécifiques, le SFWG a également discuté d'allocations dans tous les mécanismes et proposé quelques cas à titre d'exemples. Nous appuyons l'approche fixant des allocations minimales des fonds essentiels du GPE pour les mécanismes de renforcement (KIX et ASA), d'autant que nous considérons le FFF comme un tout qui ne peut être divisé en différentes composantes. Toutefois, et c'est là peut-être le principal souci de départ, il est important de rappeler le besoin de plafonds dans les mécanismes de renforcement, afin d'éviter toute distorsion stratégique ou dénaturation de la mission qu'entrainerait une contribution ciblée trop importante provenant de sources multiples.

Finalement, le point sur les 15% d'ajustement pour les pays fragiles et touchés par des conflits mérite un examen. Le Conseil, lorsqu'il communique les raisons d'inclusion de ce facteur dans la formule d'allocation, devrait clairement indiquer qu'il s'agit d'affecter davantage de fonds à des pays où le nombre d'enfants non scolarisés est élevé (une des priorités du GPE 2020), et envoyer un message fort indiquant son soutien aux pays fragiles et en situation de conflit. Il faut cependant se rappeler que l'injection de davantage d'argent n'est pas nécessairement le meilleur soutien à offrir. **Le GPE devrait aussi vérifier s'il offre suffisamment d'aide au renforcement des capacités et d'assistance technique pour résoudre les difficultés liées aux capacités d'absorption.**

POLITIQUE RELATIVE AUX CONTRIBUTIONS ET AUX MESURES DE SAUVEGARDE (CSP)

Même si le processus de consultation mené par le Secrétariat est d'une grande rigueur, il est possible que des éléments de la politique relative aux contributions et aux mesures de sauvegarde (CSP) soient définis par les préférences individuelles des parties concernées, plutôt que par les résultats souhaités des contributions ciblées qui sont permises. Ceci est d'autant plus probable que les consultations de départ se sont faites en dehors de la conception plus étoffée du FFF. Cependant, la question est de savoir si le GPE souhaite restreindre sa politique en fonction de ses principes de fonctionnement, ou du type d'activités qu'il veut favoriser. Notre interprétation, suite aux consultations et discussions avec le SFWG, est que le Partenariat veut clairement maintenir ses activités principales, sans restriction, et avoir un Conseil qui détermine la stratégie de l'organisation. Par conséquent, la démarche reposant sur les consultations est bien fondée.

Pour ce qui est de la mise en œuvre de la CSP proposée, nous remarquons qu'elle est rédigée conformément à ce que comprenons comme étant possible dans le cadre de la relation avec la Banque mondiale. En outre, elle préfère des notions à un ciblage strict, comme suggéré par l'Administrateur, de façon à réduire le risque de dénaturation de la mission, ainsi que les frais de transaction du *reporting*. D'autres mesures de sauvegarde ont été proposées pour

réduire le risque de trop grande complexité du *reporting*, notamment lorsque les donateurs ne peuvent exiger de rapports spécialisés. En fin de compte, le Secrétariat devrait viser la production d'un seul rapport pour tous les donateurs, avec une répartition des dépenses selon toutes les dimensions appropriées du ciblage.

Le Secrétariat devra également suivre de très près l'impact de l'autorisation de ciblage (en particulier, par rapport aux risques potentiels discutés dans le document sur la CSP) et être prêt à des adaptations de la CSP assez rapidement, car il sera difficile de prévoir avant la mise en œuvre toutes ses conséquences indésirables possibles.

FAISABILITÉ OPÉRATIONNELLE ET PERSPECTIVES

Les recommandations de Dalberg sur la faisabilité opérationnelle se trouvent à l'Annexe 2 du Document du Conseil sur le FFF (BOD/2017/03 DOC 3 – Annexe 2). Toutefois, nous souhaiterions indiquer quelques remarques concernant l'argumentaire en faveur de l'investissement dans le secteur de l'éducation (ESIC). Comme évoqué précédemment, nous pensons que tout le potentiel de l'approche ESIC ne sera pas réalisé s'il est simplement ajouté de façon routinière aux processus de planification du secteur de l'éducation. L'ESIC fait partie intégrante du processus du PSE et se construit à partir du plan sectoriel d'une éducation de grande qualité, en particulier du cadre standard de financement et du plan d'action d'un PSE. Cependant, *la démarche* ESIC au sens plus général est conçue pour permettre une coordination plus active et une mobilisation de financements extérieurs complémentaires pour soutenir la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation par tous les partenaires de développement, les banques multilatérales de développement, et les investisseurs privés. Ceci suppose des compétences supplémentaires au Secrétariat pour inclure un plus grand savoir-faire en matière de financements publics-privés, et des capacités de mobilisation des ressources au niveau des pays. Ce qui suppose également des processus plus dynamiques de mobilisation et engagement des partenaires financiers, là où les PDP le demandent, pour accélérer la coordination et la mobilisation des ressources complémentaires. Ces besoins supplémentaires en ressources humaines pour appliquer pleinement la démarche ESIC pourraient être obtenus en fonction de la demande, par le soutien de consultants externes

éventuellement engagés par les agents partenaires dans le cadre du processus de financement du développement du plan sectoriel de l'éducation. Mais la planification supplémentaire de la mise en œuvre, y compris avec ses besoins en ressources humaines, devra se faire dans les mois à venir.

CONCLUSION

Le nouveau cadre d'octroi de financement et d'apport de ressources (FFF) a véritablement le potentiel de transformer le GPE, non seulement par ce qu'il inclut aujourd'hui, mais surtout parce que son architecture sous-jacente donnera au GPE la possibilité d'évoluer dans son financement et son apport de ressources de façon dynamique et souple.

Au-delà de l'impact des composantes spécifiques proposées dans le FFF qui aideront le GPE à mieux atteindre ses objectifs, nous pensons que le FFE aura un impact aussi important en tant qu'outil du Partenariat permettant d'innover et d'affiner les mécanismes de financement et les approches du financement à l'avenir. Le FFF indique clairement comment devraient fonctionner le financement et l'apport de ressources, quels sont les critères de décision à appliquer pour envisager l'addition de nouveaux mécanismes de financement ou de nouvelles approches, et quelles sont les synergies possibles dans l'intégralité du cadre. De plus, le FFF placera le GPE dans une meilleure position vis-à-vis des autres grandes plateformes multilatérales de financement. Il « pré-positionnera » le GPE et lui confèrera une plus grande importance sur la scène mondiale du financement de l'éducation, y compris vis-à-vis du mécanisme d'investissement des BMD et par rapport à d'autres évolutions comme les financements mixtes ou les solutions innovantes de financement, pour avoir une incidence réelle sur le développement. Par conséquent, nous exhortons le Conseil à considérer le FF non pas comme une simple série d'idées, mais au contraire comme une nouvelle manière de penser et de fonctionner, pour, en fin de compte, déboucher sur des résultats en éducation.