BOD/2017/06 DOC 19A
Réunion du Conseil d'administration
6-7 juin 2017
Ottawa, Canada

Pérenniser les acquis :
Possibilité d'application du financement des risques au secteur de l'éducation

Rapport de synthèse

Willis Towers Watson
Start Network et Save the Children
Overseas Development Institute

Pérenniser les acquis : Possibilité d'application du financement des risques au secteur de l'éducation
Un projet réalisé pour le compte du Partenariat mondial pour l'Éducation
Financé par la Fondation Rockefeller
Contrat de la Banque mondiale n° : 7181674

TABLE DES MATIERES

Résumé analytique 1
Principales constatations 1
Principaux défis et opportunités 2
Recommandations pour les prochaines étapes 4
1 Historique et contexte 5
1.1 Historique du projet 5
1.2 Contexte mondial 5
1.3 Engagement du GPE 6
2 Renforcer la résilience du système éducatif 8
2.1 Évolutions récentes en matière de financement des risques au niveau central 10
3 Résumés des rapports sur les tâches 12
3.1 Tâche 1 : Construire l'argumentaire stratégique 12
3.1.1 Identification du problème 12
3.1.2 La mesure de l'impact des crises 14
3.1.3 Un fort potentiel d'économies 14
3.1.4 Conclusions de l'analyse politique 15
3.2 Tâche 2 : Comprendre les risques de catastrophe naturelle et y remédier 16
3.3 Tâche 3 : Gestion du risque politique pour les systèmes éducatifs 17
4 Étapes suivantes : Projets pilotes pour le financement du risque 19
4.1 Améliorer la nutrition des enfants après des épisodes de sécheresse dans l'Afrique subsaharienne grâce à l'ARC 19
4.2 Couverture du risque de cyclone pour le système éducatif malgache grâce à l'ARC 20
4.3 Couverture mutualisée pour plusieurs risques qui pèsent sur les petits États ACP insulaires 21
4.4 Couverture des catastrophes naturelles dans un environnement non modélisé 22

RESUME ANALYTIQUE

Principales constatations

- **Les situations d'urgence ont un impact considérable sur l'éducation**. Les catastrophes naturelles ou les perturbations provoquées par l'homme affectent des dizaines de millions d'enfants chaque année, entraînant aussi bien des dommages directs (par exemple la destruction de salles de classe et d'ouvrages scolaires) et, pire encore, des dommages indirects à travers la perte de jours d'école, l'augmentation des taux de décrochage permanent et la remise en question de l'ensemble des avantages sociaux qu'offre l'environnement éducatif (par exemple, aux plans de la santé, de la nutrition et de la sécurité).
- **Le financement des risques[1] peut aider à gérer les perturbations occasionnées par les situations d'urgence**. Le financement des risques, tel que conçu et appliqué dans le secteur du développement au cours de la dernière décennie, peut s'appliquer au secteur de l'éducation et pourrait être mis à profit dans l'immédiat pour mieux gérer les perturbations causées par des catastrophes naturelles, notamment en recourant aux trois fonds communs souverains de garantie des risques existant actuellement et à leurs instruments d'assurance paramétrique. Le déploiement d'outils similaires pour la prise en charge des perturbations liées au risque politique n'a pas encore été éprouvé et se heurte à d'importantes difficultés. Les avantages qu'offre le financement des risques ne peuvent se réaliser que s'il s'inscrit dans une stratégie globale de gestion des risques intégrée dans des plans stratégiques du secteur de l'éducation et mise en œuvre en vue de renforcer la résilience à moyen et à long terme. Le financement des risques a un ratio coûts-avantages élevé lorsqu'il encourage la réduction des risques et la mise sur pied de plans d'urgence, et aussi lorsqu'il finance des interventions explicites qui réduisent rapidement et efficacement les interruptions des services d'enseignement et de la fréquentation scolaire.
- **Le GPE peut jouer un rôle essentiel dans la gestion des risques et le renforcement de la résilience**. Le GPE est particulièrement bien placé pour soutenir l'application de la gestion des risques dans les secteurs de l'éducation des pays partenaires. Le développement des capacités des ministères de l'Éducation et des groupes locaux des partenaires de l'éducation est essentiel pour leur permettre de diriger l'intégration de la résilience dans les plans sectoriels de l'éducation, tout comme la promotion de l'appropriation au niveau national et local de l'intégration de la gestion des risques dans la fourniture des services d'éducation. De plus, les principaux donateurs partenaires du GPE ont soutenu la mise en place de fonds communs souverains de

[1] Le financement des risques dans ce contexte fait référence aux mouvements de fonds planifiés à l'avance en vue d'atténuer les effets des perturbations imprévues ; les outils de financement des risques comprennent l'assurance, les fonds/budgets d'urgence, les lignes de crédit préventives, etc.

garantie des risques liés aux catastrophes couvrant la majorité des pays partenaires du GPE[2], qui peuvent servir de moyen efficace pour l'exécution d'opérations de financement des risques.

- **Le financement des risques s'appuie sur l'activité principale du GPE qui consiste à renforcer les systèmes éducatifs**. Le modèle économique et la plateforme du GPE sont à même d'offrir aux pays les moyens d'accéder à un éventail d'outils de financement des risques. Le dispositif institutionnel existant offre des possibilités immédiates de tirer parti des mécanismes existants, et l'évolution des dispositifs institutionnels du GPE permettra d'explorer une palette plus large d'outils, tout en offrant la possibilité de promouvoir le financement des risques au niveau du portefeuille (*c'est-à-dire* dans plusieurs pays participant au même programme).

Principaux défis et opportunités

- L'intégration de la problématique de la résilience dans les ESP et dans les activités du ministère de l'Éducation est essentielle et nécessitera un investissement initial afin de :
  - améliorer la planification de la réalisation des infrastructures éducatives et des interventions à la suite des catastrophes ; et
  - développer un système d'alerte précoce rattaché aux dispostifs de préparation, qui peut se révéler extrêmement efficace pour réduire les impacts, en particulier au niveau local.
- L'adoption d'une approche globale axée sur la gestion des risques de catastrophe (GRC) et le financement des risques n'est pas l'apanage du secteur du développement, mais cette approche est en train d'évoluer et peut être confortée à travers plusieurs initiatives des donateurs :
  - à travers l'initiative G7 InsuResilience dirigée par le Royaume-Uni et l'Allemagne, et le Forum sur le développement de l'assurance réunissant des acteurs des secteurs public et privé au niveau mondial, ainsi qu'à travers d'autres programmes en cours d'élaboration, le champ d'utilisation du financement des risques en cas de catastrophe continue de s'étendre et d'ouvrir des perspectives nouvelles.
  - Les engagements souscrits dans le cadre de l'Accord de Paris au titre de la Convention- cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en faveur de la gestion des pertes et dommages causés par les catastrophes liés au climat, conjugués aux Objectifs de développement durable et au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe de l'ONU, offrent une possibilité unique pour la mise en place de financements nouveaux pour la prise en charge de la GRC au

[2] Dans le présent rapport, les exrepssions « pays du GPE » et « pays partenaires du GPE » font référence aux 89 pays qui sont déjà ou qui seront admis à bénéficier des financements du GPE au titre du Cadre de financement approuvé par le Conseil d'administration en mars 2017.

niveau des autorités souveraines (gouvernements nationaux) (ou en cascade du niveau central vers les échelons les plus bas).

- Pour les pays partenaires du GPE, le risque existe déjà et a un coût qui doit être reconnu, et des flux de financement durables doivent être mis en place pour prendre en charge ce risque :
  - les coûts réels de ces risques existent bien déjà, mais sont dissimulés dans le rapport complexe entre action humanitaire et développement.
  - La reconnaissance de la responsabilité de gérer les risques est une première étape essentielle à la mise en œuvre d'approches de gestion moins onéreuses (et efficaces), y compris le financement ex-ante des risques.
  - Pour le secteur de l'éducation, attendre l'aide par appel de fonds traditionnelle n'est pas une solution crédible, de sorte que le contexte se prête encore davantage à l'adoption d'approches *ex-ante* que cela n'est possible dans le dispositif global d'intervention en situation de catastrophe.
  - FONDEN au Mexique est le modèle par excellence des systèmes nationaux de GRC, qui est rendu possible grâce à une source de financement dédiée autorisée en droit, qui permet de financer de façon intégrée les dispositifs d'atténuation, de préparation et d'intervention, y compris de l'assurance.

- Il existe dans certains endroits des lacunes considérables dans les données, qui freinent les initiatives pour appréhender le coût réel des risques, chose indispensable pour permettre une approche structurée de la gestion et du financement des risques. Cependant :
    - les données permettant de chiffrer le coût des risques sont généralement disponibles ou pourraient être constituées en utilisant les technologies existantes dans la mesure nécessaire pour structurer des solutions de financement des risques telles que l'assurance pour faire face aux perturbations occasionnées par les catastrophes naturelles dans la plupart des pays du GPE ; tandis que
    - pour ce qui est des perturbations causées par l'homme, la forte incertitude concernant les risques rend prohibitifs les tarifs des produits d'assurance et l'élaboration de modèles devant servir de base pour la mise en place de solutions paramétriques à moindre coût [3] est possible mais nécessitera beaucoup de temps et de ressources.

Recommandations pour les prochaines étapes

- Les situations d'urgence sont de grands facteurs de perturbation de la fourniture des services d'éducation dans l'ensemble des pays en développement et amoindrissent considérablement la capacité des systèmes éducatifs de pérénniser les acquis. L'interruption de la prestation des services d'éducation peut être limitée par une approche globale de gestion et de financement des risques de catastrophe.
- Nous recommandons que le GPE continue d'étudier la façon dont il peut aider à la conception et l'application du financement des risques dans le secteur de l'éducation à travers ses propres interventions et celle de ses pays partenaires. Deux mesures concrètes pourraient être prises à court terme, à savoir :
    - le GPE, en étroite collaboration avec les pays partenaires potentiels, devrait rechercher des ressources nouvelles et additionnelles pour préparer et lancer au moins deux des futures expériences pilotes identifiées dans le présent rapport ; et
    - le GPE devrait continuer de surveiller l'évolution du paysage du financement des risques de catastrophe afin d'identifier les possibilités d'engagement aussi bien directement qu'en partenariat avec les différents pays, notamment en encourageant la quantification du risque politique, qui est la condition nécessaire pour la conception et la mise en place d'outils adéquats de financement des risques.

[3] L'assurance paramétrique utilise un/des paramètre(s) mesurés à l'externe ou dérivé(s) comme base pour l'estimation de l'impact d'une perturbation ainsi que le versement de prestations dû aux termes de la police d'assurance.

1 HISTORIQUE ET CONTEXTE

1.1 Historique du projet

Le projet « Pérenniser les acquis : Possibilité d'application du financement des risques dans le secteur de l'éducation » comporte trois tâches principales :

- la tâche 1, qui vise à identifier les principales causes de perturbation des services d'éducation et à quantifier leur impact ;
- la tâche 2, qui a pour but d'enquêter sur les possibilités d'application à l'éducation des modèles de risques de catastrophe actuellement disponibles et des programmes de transfert de risques ; et
- la tâche 3, qui consiste à étudier la possibilité d'appliquer l'assurance contre le risque politique aux systèmes d'éducation.

Une équipe de consultants dirigée par Willis Towers Watson, la grande entreprise mondiale de gestion des risques, d'analyse et de courtage en réassurance/assurance) et comprenant également l'Overseas Development Institute, Start Network et Save the Children, ont exécuté le projet à l'aide d'un financement ciblé octroyé de la Fondation Rockefeller et au moyen d'intenses consultations avec le secrétariat de la GPE.

1.2 Contexte mondial

Ce projet est réalisé dans un contexte plus large et en forte évolution du financement des risques qui est résumé ci-dessous.

- **Au sein du GPE**: En juin 2016, le Conseil d'administration du GPE a chargé le Groupe de travail sur le financement stratégique (SFWG) d'élaborer un « ambitieux » cadre de financement et de mobiliation de fonds (FFF). À son tour, le SFWG a reconnu la nécessité d'étudier spécifiquement le financement des risques dans le cadre plus large des activités de mobilisation de fonds du GPE, eu égard à la nécessité de renforcer la résilience des systèmes d'éducation face à l'augmentation des perturbations naturelles et causées par l'homme et face à des financements déjà insuffisants et en diminution. Le Conseil a approuvé le FFF en mars 2017.
- **D'un bout à l'autre du spectre de l'éducation au service du développement** : pour identifier et mobiliser des ressources financières afin de contribuer à la réalisation de l'objectif de développement durable des Nations Unies en matière d'éducation (ODD 4), la Commission internationale sur le financement des opportunités éducatives dans le monde (la « Commission pour l'éducation ») a été créée au milieu de l'année 2015 à l'issue du Sommet l'Oslo sur l'éducation pour le développement. Les urgences humanitaires constituent la cause de l'absence scolaire de la moitié des enfants en âge d'aller à l'école primaire, et l'éducation dans les situations d'urgence est devenue l'une des principales priorités de la Commission de l'éducation.

- **À la charnière entre l'action humanitaire et le développement** : le renforcement de la résilience est une condition essentielle pour assurer un développement durable, et la nécessité d'une gestion structurée des risques, notamment à travers le financement, est de plus en plus reconnue au sein de la communauté des acteurs du développement, en particulier dans le cadre des programmes d'action sur la gestion des risques de catastrophe (par exemple à travers le Cadre de Sendai) et de l'adaptation aux changements climatiques (par exemple, à travers l'Accord de Paris). Plus récemment, et compte tenu de l'insuffisance des financements humanitaires traditionnels, la communauté des acteurs impliqués dans les interventions d'urgence a largement compris la nécessité d'adopter d'autres modèles de financement afin de favoriser des interventions plus rapides et planifiées à l'avance.
    - Les initiatives pilotées par les donateurs, les banques de développement multilatérales, les groupes de réflexion et par le secteur des assurances telles que l'initiative G7 InsuResilience conduite par l'Allemagne annoncée en juin 2015 (et qui est en train d'être élargie dans le cadre de la présidence allemande du G20), les programmes de financement et d'assurance des risques de catastrophes élaborés par la Banque mondiale (principalement au niveau des entités souveraines, avec une participation de plus en plus importante des banques régionales de développement), le Groupe de travail du Centre pour le développement mondial, qui a présenté un rapport en avril 2017[4] (auquel le GPE a activement contribué), la formation et les activités du Forum sur le développement de l'assurance (qui est l'émanation du groupe des Champions politiques pour la résilience face aux catastrophes) et la formation et les activités d'équipes spécialisées à la fois au sein de la banque allemande de développement KFW (qui est l'agence d'exécution des opérations du gouvernement allemand) et le département du secteur privé du DFID (qui est l'agence d'exécution des opérations du gouvernement britannique) démontrent l'importance attachée au renforcement de la résilience comme partie intégrante des activités d'intervention humanitaire et de développement.

1.3 Engagement du GPE

Le secteur de l'éducation ne s'est pas encore impliqué pleinement dans les initiatives entreprises récemment dans les domaines de la gestion et du financement des risques pour le développement. Cependant, grâce à la collaboration avec les fonds communs souverains d'assurance contre les risques de catastrophe naturelle[5] et en particulier à l'appui de la Banque mondiale, les ministères des Finances de nombreux pays membres du GPE ont acquis une meilleure compréhension du financement des risques de catastrophe (FRC). De plus, grâce à l'UN-OCHA, à l'ONU-SIPC et beaucoup d'autres organisations, la préparation aux catastrophes et la réduction des risques ont été intégrés dans la réflexion sur le développement et la planification des administrations centrales, y compris pour le secteur de l'éducation (par exemple, l'Initiative mondiale pour des écoles plus sûres).

[4] "Payouts for Perils": https://www.cgdev.org/publication/payouts-for-perils-how-insurance-can-radically-improve-emergency-aid-report

[5] Des programmes d'assurance paramétrique au niveau national ont été mis en place au cours de la dernière décennie pour la Caraïbe et l'Amérique centrale, l'Afrique et les îles du Pacifique ; se reporter à la section 2.1 ci-dessous.

Le GPE est particulièrement bien placé pour faciliter l'adoption du financement des risques en vue de favoriser la résilience du secteur de l'éducation dans ses pays partenaires. Le GPE a de solides relations avec les ministères de l'éducation, tant au niveau politique qu'opérationnel, et peut aider les ministres à réclamer un siège dans les forums où sont traitées les questions liées au financement des risques au niveau central. Et à travers les ESP et les GLPE, le GPE peut encourager à la fois l'intégration de la GRC/FRC dans la planification et la mise en œuvre pratique des stratégies de GRC/FRC, notamment dans la planification d'urgence des interventions.

Le GPE a conçu deux mécanismes de financement possible des interventions rapides dans le cadre de son dispositif de financement actuel :

- la restructuration d'un financement existant, dont le délai de traitement se situe entre 2 et 3 mois après la réception d'une requête ; ou
- le décaissement rapide de jusqu'à 20 % d'une allocation de financement non programmée (allocation maximum par pays, la MCA), dont la mobilisation prend également 2 à 3 mois.

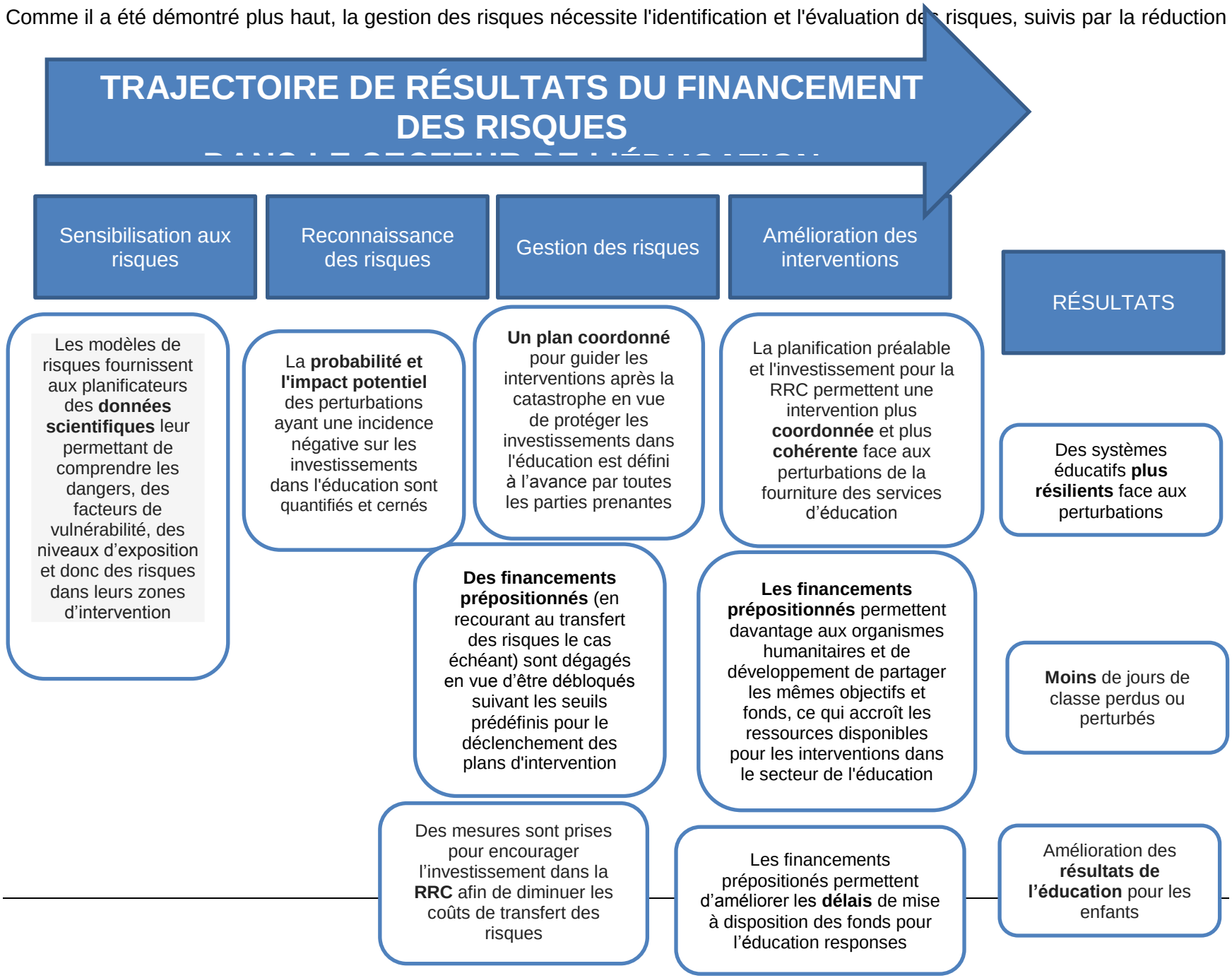
Dans les deux cas, le coût d'opportunité généré est important, ce qui est une des raisons pour lesquelles ces mécanismes n'ont pas été appliqués par le Népal après le tremblement de terre de l'année 2015. Au moment du déclenchement du séisme, une demande de financement avait été élaborée, mais n'a pas été approuvée. Jusqu'à 20 % de la MCA aurait été mise à disposition pour les premières interventions, mais cela aurait nécessité une révision ultérieure de la demande de financement pour tenir compte de la réduction des ressources disponibles, et le gouvernement népalais a plutôt décidé de solliciter un financement ad hoc pour le relèvement du secteur de l'éducation.

2 RENFORCER LA RESILIENCE DU SYSTEME EDUCATIF

Pour que les pays partenaires du GPE adoptent une structure de financement des risques, ils doivent avoir une connaissance scientifique des risques pour la continuité des services d'éducation, leur probabilité et leur incidence possible, et concevoir des plans d'intervention convenus à l'avance afin d'utiliser les ressources disponibles pour le financement des risques. Une fois le risque identifié et chiffré, les possibilités d'investissement rentables pour la réduction des risques de catastrophe (RRC) sont encouragées en réduisant le besoin et/ou le coût lié au financement des risques, améliorant de ce fait la résilience du système.

Ce cercle vertueux est renforcé davantage par l'amélioration de la coordination et de la cohérence entre les interventions à travers une planification en amont et par l'investissement dans la RRC. Ces effets positifs sont ensuite amplifiés par l'accès à des ressources fiables, voire accrues, de la part des organismes humanitaires et de développement à travers le financement des risques *ex-ante* afin de prépositionner efficacement des fonds pour réagir face aux perturbations, permettant ainsi un décaissement plus rapide des fonds après la situation de crise. L'amélioration des délais de mobilisation et de l'efficacité des interventions se traduit par un renforcement de la résilience des systèmes éducatifs face aux perturbations, réduit le nombre de jours de classe perdus ou perturbés, et évite la baisse de la qualité et les résultats de l'éducation.

Comme il a été démontré plus haut, la gestion des risques nécessite l'identification et l'évaluation des risques, suivis par la réduction



des risques lorsque cela est possible et par la gestion proactive des risques qui ne peuvent être réduits par le recours à des instruments financiers tels que l'assurance. Les acquis de développement en matière d'éducation sont affectés à travers la perte ou la dégradation de l'infrastructure, la malnutrition et d'autres problèmes de santé de l'enfant qui limitent la fréquentation scolaire, de même qu'à travers les impacts sur l'économie générale qui ont des répercussions sur le secteur de l'éducation. La prise en compte des risques dans la conception et la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation peut permettre d'accroître considérablement les capacités au niveau national pour une gestion anticipative des risques. Même une évaluation relativement simple des risques dans la phase de préparation peut déboucher sur l'inclusion de mesures pertinentes de réduction des risques dans les plans et les investissements pour le secteur de l'éducation et améliorer la résilience au niveau national. Si certains risques peuvent être difficiles à prévoir, d'autres peuvent être atténués par des mesures pratiques telles que, par exemple, la construction d'écoles plus solides dans les zones sismiques.

L'assurance permet de financer les effets des perturbations au moyen des ressources tirées des paiements réguliers de primes. Il est possible de contrôler dans une certaine mesure l'impact d'une perturbation par la redistribution des ressources financières (par exemple, la réaffectation des ressources) ou l'utilisation des fonds d'urgence. Pour le secteur de l'éducation, cependant, les fonds d'urgence sont extrêmement difficiles à mobiliser par rapport aux autres besoins d'urgence, et la réaffectation des ressources induit un coût d'opportunité élevé eu égard au fait que la plupart des programmes d'investissement dans l'éducation visent le long terme. Ainsi, pour un certain nombre de perturbations, ces mesures sont insuffisantes pour mobiliser dans l'immédiat les financements nécessaires pour reconstruire et/ou réouvrir les écoles, fournir de la nouritture aux enfants affamés, et ramener rapidement les taux de fréquentation scolaire aux niveaux observés avant la catastrophe.

Le calendrier des flux de financement après une catastrophe est également important, et la liquidité pour les premières interventions est souvent difficile à mobiliser, en particulier au niveau central. *Le financement a posteriori* (par exemple à travers les appels à l'aide humanitaire) est lent à mobiliser, est ciblé principalement vers les interventions qui peuvent être justifiées comme étant vitales, et n'est pas en mesure de répondre aux besoins à court terme dans les semaines suivant une catastrophe.

Un financement précoce et ciblé fournit les leviers nécessaires pour accroître la coordination des parties prenantes avant la crise et le décaissement rapide des fonds après la crise, améliorant ainsi la rentabilité des interventions précoces par rapport aux interventions menées de façon tardive. En outre, les avantages attendus sont obtenus à travers les activités d'intervention dans la phase de planification préalable et la connaissance des principales activités qui sont les plus susceptibles d'aider à pérenniser les acquis, en particulier lorsque ces activités peuvent être mises en œuvre au niveau des communautés/collectivités locales.

2.1 Évolutions récentes en matière de financement des risques au niveau central

À la suite des ravages causés dans la région Caraïbe par l'ouragan Ivan en 2004, les autorités centrales de cette région, soutenues principalement par la Banque mondiale et les donateurs bilatéraux, ont examiné et ensuite mis en oeuvre un dispositif formel de partage des risques, qui sont mutualisés pour plus d'efficacité et contrôlés au moyen d'une formule originale de transfert des risques,

à savoir l'assurance paramétrique. L'efficacité démontrée par la Mutuelle d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes (CCRIF) pour convertir à moindre coût les paiements de primes réguliers et égaux (selon les risques) provenant de plusieurs pays (16 pays ont adhéré à la CCRIF lors de son lancement en 2007) en versements de prestations rapides (dans un délai de deux semaines après le déclenchement d'un événement) fixés en fonction de l'ampleur de l'événement, a favorisé la mise en place de programmes similaires en faveur des pays membres de l'Union africaine (ARC) et de 15 îles du Pacifique (PCRAFI), la CCRIF ayant été également élargie à 6 autres pays d'Amérique centrale. Sur les 89 pays partenaires admis à bénéficier des financements du GPE, près des trois quarts sont admis à bénéficier d'une couverture à travers de ces régimes déjà existants.

Pour tirer le maximum d'avantages des versements de prestations rapides uniquement possibles grâce aux programmes d'assurance paramétrique, ces régimes offrent une couverture ciblée pour faire face aux besoins de relèvement précoce. Concernant la région ARC, les versements de prestations financent la mise en œuvre d'un plan d'urgence convenu à l'avance, permettant ainsi de tirer le plus d'avantages possibles des interventions précoces et de répondre en premier lieu aux besoins des groupes les plus vulnérables.

3 RESUMES DES RAPPORTS SUR LES TACHES

3.1 Tâche 1 : Construire l'argumentaire stratégique

Le rapport sur la tâche 1 présente les arguments en faveur du financement rapide des systèmes d'enseignement après des catastrophes et des perturbations. Il fait un tour d'horizon du problème posé et situe dans quelle mesure il peut être attribué à tel ou tel type de catastrophe et de perturbation, tout en documentant les études de cas. Il fournit également une évaluation des coûts économiques et sociaux de l'approche actuelle d'intervention en cas de catastrophe dans le secteur de l'éducation, mais aussi des avantages d'une approche ex-ante faisant appel à des outils de gestion structurée des risques. L'équipe a examiné avec autant de détails que le permettent les données actuellement disponibles le lien entre les pertes quantifiables pour le secteur de l'éducation enregistrés lors des perturbations et les résultats de l'éducation à moyen et à long terme. Cela a conduit à pousser l'analyse au-delà des dommages physiques (notamment la perte d'utilisation des salles de classe, des matériels didactiques, etc.) pour s'intéresser aux répercussions sur l'accès et la qualité de l'enseignement et aux incidences sur le budget de l'éducation de façon générale, qui sont plus étroitement corrélés aux résultats de l'éducation.

3.1.1 Identification du problème

Les pays membres du GPE sont exposés à divers types de chocs qui perturbent la fourniture des services d'éducation à travers quatre canaux principaux : perturbation de l'assiduité des élèves, dysfonctionnement du système de prestation des services d'éducation, perturbation de l'assiduité du personnel enseignant et arrêt des services liés à l'infrastructure physique. Différents chocs entraînent des perturbations à travers des canaux différents, mais au niveau le plus élevé, leur impact sur les résultats de l'éducation dépend de la mesure dans laquelle ils empêchent les élèves de bénéficier des enseignements pendant une longue période, conduisent les élèves à quitter de façon permanence les systèmes d'éducation ou entraînent une diminution de la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves.

Les coûts liés à l'interruption de la fourniture des services d'éducation peut être divisé en deux grandes catégories :

- à court et à moyen terme : le coût direct lié au relèvement (par exemple, à la reconstruction des écoles, le renouvellement des fournitures pour les salles de classe, la formation de nouveaux enseignants), les coûts immédiats liés aux prestations manquées (par exemple, la baisse des recettes tirées d'écolage) et les coûts liés aux dispositions temporaires pour la prestation des services (par exemple, la mise à disposition de salles de classe, de matériels d'apprentissage temporaires, etc.) ;

- à long terme : le coût de la baisse des résultats de l'apprentissage due aux ruptures dans la continuité de l'apprentissage et à des augmentations permanentes du nombre d'enfants non scolarisés, pour l'enfant et pour la société, qui se traduit par la perte de revenus futurs et par des impacts négatifs sur la santé et la protection de l'enfant.

Les structures chargées de réagir face aux chocs se sont révélées peu utiles pour limiter et éviter ces coûts. Peu d'importance est accordée traditionnellement à l'éducation dans la répartition des ressources affectées aux opérations humanitaires : elle reçoit invariablement moins de 5 % du financement consacré aux interventions humanitaires et est considérée comme une priorité secondaire par rapport à d'autres besoins d'urgence, malgré leur coût d'opportunité élevé. Cette situation est aggravée par les déficits persistants de ressources pour le financement des opérations humanitaires constatés de façon générale. En outre, la formule actuelle de financement des opérations humanitaires est mal adaptée pour la reconstruction des systèmes d'éducation, en raison de la marge budgétaire réduite prévue à cet effet et de la priorité accordée dans ce cadre aux aspects strictement à court terme et vitaux plutôt qu'aux résultats de l'apprentissage, où l'impact se manifeste à plus long terme.

Dans la plupart des cas, le financement du développement n'a pu compenser cette défaillance, malgré l'augmentation des ressources affectées au cours des dernières années aux interventions dans des situations de fragilité et dans des pays sortant d'un conflit. Cela s'explique par un ensemble de facteurs parmi lesquels on peut citer les taux de décaissement relativement bas et les divergences de cultures et d'incitations entre les acteurs du développement et les acteurs humanitaires. Cela complique la planification adéquate de l'impact des perturbations et le montage d'une intervention rapide et coordonnée pour faire face à ses conséquences. Les autorités ont du mal à augmenter ou même à maintenir les niveaux de financement au lendemain d'une perturbation compte tenu de la baisse des recettes publiques qui est susceptible d'entraîner des réductions budgétaires, en particulier si l'éducation est perçue comme étant peu prioritaire dans le contexte d'une crise plus large.

La planification préalable fondée sur l'utilisation d'instruments de financement *ex-ante* peut permettre d'assurer un relèvement plus rapide grâce à l'accélération des versements de prestations et à la réduction des coûts à court et moyen terme par l'amélioration de la coordination avec les plans d'intervention convenus à l'avance. Cela permettrait de réduire les coûts à long terme des perturbations sur les revenus et les résultats de santé futurs, en permettant aux enfants de retourner à l'école plus rapidement, ce qui aurait pour effet de réduire l'ampleur de la perte en termes d'apprentissage et de limiter le nombre d'enfants abandonnant les études.

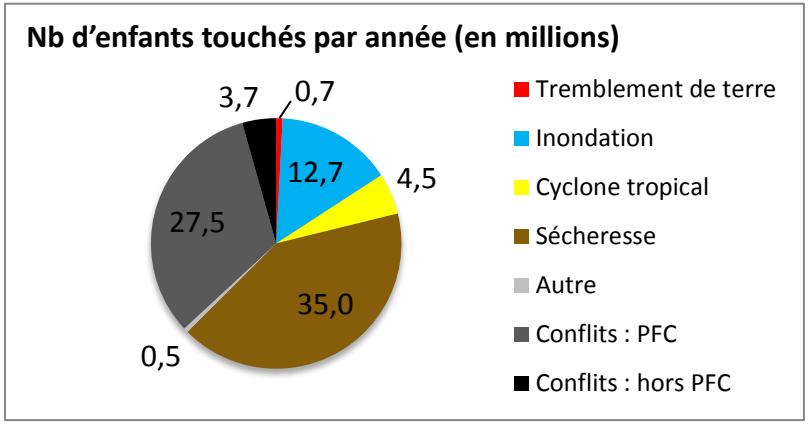
Ces formes d'outils de planification et de financement *ex-ante* ont été élaborées et utilisées dans d'autres secteurs du développement, comme cela a été mentionné ailleurs dans le présent document, et un intérêt croissant se manifeste parmi les acteurs de l'éducation et, plus généralement, des acteurs du développement international, sur la façon dont ils pourraient être utilisés parallèlement à un ensemble d'autres outils de financement du développement.

3.1.2 La mesure de l'impact des crises

Il est difficile de mesurer l'impact des crises sur les systèmes éducatifs et leurs coûts globaux en raison d'un manque généralisé de données quant à l'impact historique des crises d'origine naturelle ou anthropique sur les systèmes éducatifs. L'analyse présentée dans le rapport repose donc sur un nombre relativement limité de cas pour lesquels on dispose d'informations solides et sur un nombre plus important de cas pour lesquels on dispose de données qui concernent au moins certains types d'impact.

L'analyse des données disponibles pour la période 2000-2016 a permis d'estimer qu'au moins 84,5 millions d'enfants sont touchés par des crises d'origine naturelle ou anthropique dans les pays du GPE chaque année. Les sécheresses et les pays fragiles et touchés par des conflits (PFC) représentent les principaux types de crises à ce niveau[6].

Les pertes directes estimées pour les systèmes éducatifs des pays du GPE en raison de crises ayant eu lieu sur la même période représentent au minimum 1 milliard de dollars par an. L'impact total des crises provoquées par l'homme est probablement supérieur à celui des crises d'origine naturelle en raison de leur caractère prolongé. Il est important de noter que ce chiffre ne tient pas compte des conséquences à long terme de niveaux d'instruction plus faibles, notamment en ce qui concerne la diminution des futurs revenus et l'augmentation des coûts pour la société (par exemple des résultats moins bons en matière de santé qui entraînent à leur tour des services de santé plus coûteux).



3.1.3 Un fort potentiel d'économies

L'analyse coûts-avantages est complexe en raison du peu de données, notamment issues des études longitudinales qui examinent le coût des crises sur le long terme (par exemple les revenus futurs, les acquis scolaires, etc.) et qui explorent les relations entre un décaissement plus rapide, la rapidité du relèvement et l'interruption des services d'éducation. L'analyse a donc eu recours à une série de scénarios décrivant les éventuels impacts du financement *ex ante* sur la rapidité du relèvement et les a appliqués à quelques crises

[6]Pour déterminer le nombre d'enfants touchés par les risques, cette analyse compare les données EM-DAT sur le nombre de personnes touchées par des risques et le nombre de décès dus à ces risques avec les données de l'UCDP sur les décès et avec les données disponibles de l'évaluation des besoins après la catastrophe sur le nombre d'enfants touchés. La méthodologie complète peut être consultée à l'annexe 2 du rapport sur la tâche 1.

récentes pour lesquelles on dispose de données plus complètes en ce qui concerne les coûts à long terme – en s'intéressant particulièrement à des études de cas en République démocratique du Congo, au Pakistan et en Syrie.

Le principal facteur des ratios élevés entre coûts et avantages réside dans un décaissement rapide des fonds qui permet un relèvement accéléré et qui, donc, i) réduit la durée que les enfants ne passent pas sur les bancs de l'école à apprendre, et ii) limite toute augmentation du nombre d'enfants définitivement non scolarisés en raison de cette crise et de l'interruption de l'enseignement qui en résulte. L'estimation des économies varie d'une crise à l'autre et en fonction des hypothèses formulées quant à l'impact d'un décaissement rapide, mais elles peuvent être très importantes – et dépasser largement les coûts directs des crises.

Pour une crise donnée, les économies réalisées peuvent atteindre jusqu'à 2 230 %[7] des coûts directs de l'éducation (sur la base d'une réduction de 50 % des journées d'école perdues et d'une augmentation divisée par deux du nombre d'enfants durablement non scolarisés[8]).

Il est important de noter que ces chiffres sous-estiment probablement les avantages liés à l'utilisation d'outils de financement *ex-ante* pour les crises que subit l'éducation. Les chiffres sur les coûts à long terme se sont limités à des estimations de la capacité de revenus antérieure et ne tiennent donc pas compte des autres coûts pour la société que sont notamment les impacts sur les résultats en matière de santé, etc. qui sont généralement jugés considérables. L'analyse s'est également concentrée sur les impacts d'une intervention et d'un relèvement plus rapides. Elle n'intègre donc pas les estimations liées à une meilleure efficacité de l'intervention, à une réduction des coûts de gestion ou à des fonds additionnels, tout ceci pouvant résulter d'outils de financement *ex-ante* favorisant une amélioration de la planification et de la coordination de l'intervention.

3.1.4 Conclusions de l'analyse politique

Les éventuels bénéfices que générerait une amélioration de la résilience et de l'efficacité de l'intervention en cas de crise dans le secteur de l'éducation sont considérables. Les coûts à long terme de l'interruption des services d'éducation sont élevés et un financement des premières interventions, susceptible d'accélérer le relèvement, fait encore défaut. Ces problèmes peuvent également être aggravés lorsque les niveaux de financement préalables aux crises ne peuvent pas être maintenus et que l'intervention n'est pas correctement coordonnée en raison d'un manque de planification préalable de l'intervention. La faible priorité accordée à l'éducation dans ces situations peut conduire au détournement des ressources consacrées à l'éducation et aux plans sectoriels de l'éducation en faveur d'autres domaines plus urgents, ce qui aura pour effet d'accroître les coûts d'opportunité à long terme.

[7] Ce chiffre est basé sur trois études de cas dans des situations de conflit et les avantages possibles d'une réponse planifiée et plus rapide soutenue par un financement plus prévisible.

[8] Ceci suppose qu'une approche structurée de la gestion des risques, y compris le financement *ex-ante* des risques, divise par deux le temps pendant lequel l'éducation est perturbée et divise par deux le nombre d'enfants qui abandonnent définitivement l'école à la suite d'une perturbation, par rapport au statu quo. Il s'agit de la plus optimiste d'une série de projections présentées dans le rapport sur la tâche 1.

L'analyse montre que les coûts économiques à long terme des crises que subissent les services d'éducation dépassent largement les coûts des dommages directs, mais qu'ils sont très mal documentés, tout comme les estimations étayées des coûts sociaux dérivés en rapport avec le temps d'apprentissage perdu, les traumatismes consécutifs à la crise, etc. Cette analyse suggère que des améliorations au niveau de la rapidité et de l'efficacité de l'intervention pourraient avoir un effet considérable sur la réduction du coût des crises à long terme.

Ces ratios coûts-avantages sont probablement à leur maximum lorsqu'il y a planification et mise en œuvre d'une intervention précoce, ce que permet l'accès à un financement rapide (au moyen d'une assurance paramétrique). En conséquence, non seulement la période d'interruption de l'enseignement devrait être réduite, mais les coûts de l'intervention devraient l'être aussi grâce à une gestion améliorée et à une coordination renforcée.

3.2 Tâche 2 : Comprendre les risques de catastrophe naturelle et y remédier

Le rapport sur la tâche 2 explore la possibilité d'appliquer les modèles de catastrophes et les structures de transfert des risques actuellement utilisés, ainsi que la manière de les adapter au secteur de l'éducation. Il identifie les outils et les services existants qui peuvent être rapidement mis en œuvre et adaptés afin de répondre aux besoins de gestion des risques dans le secteur de l'éducation des pays en développement. Il documente également les lacunes qu'il convient de combler pour que les pays en développement puissent évaluer et financer leur réponse à l'impact des catastrophes naturelles dans le secteur de l'éducation.

Les modèles de catastrophes naturelles développés il y a une trentaine d'années ont conduit à passer de l'analyse qualitative à l'analyse quantitative des risques naturels mondiaux, ainsi que de l'exposition à ces risques et des vulnérabilités qu'ils génèrent. Ces modèles offrent un socle solide pour le renforcement de la résilience dans tous les secteurs et à tous les niveaux de développement. Permettent une meilleure compréhension des risques, ils peuvent également identifier les investissements les plus rentables dans la réduction des risques et ils étayent l'identification des besoins en matière de financement des risques et la mise en œuvre des outils de financement correspondants. Ces mêmes modèles ont favorisé le développement des instruments d'assurance paramétrique, qui rendent plus efficaces les coûts de règlement des transactions et des sinistres, ainsi que la capacité à débloquer rapidement les fonds et à faire preuve de flexibilité au niveau de la conception de la couverture.

Les risques naturels constituent une part considérable du profil de risque général des systèmes éducatifs dans le monde et de nombreux pays partenaires du GPE y sont extrêmement vulnérables. Les outils et les services existants qui peuvent être rapidement mis en œuvre et adaptés pour répondre aux besoins de gestion des risques dans le secteur de l'éducation des pays en développement ont été identifiés, et les lacunes en matière de données ont été soulignées. Tandis que les modèles de risque propres au secteur de l'éducation sont rares, la plupart des pays en développement, dont une grande partie des 89 pays partenaires du GPE, bénéficient d'un certain niveau de modélisation des risques. L'utilisation de données indirectes ou la collecte d'informations supplémentaires sur

les risques encourus permettent de réaliser des évaluations détaillées des risques pour les systèmes éducatifs quelle que soit la situation, ou presque, ces évaluations couvrant une grande partie des principaux risques naturels.

Un certain nombre de modalités de financement des risques sont déployées dans le secteur public des pays en développement. Au cours de la décennie écoulée, l'utilisation d'une assurance paramétrique visant à financer une intervention rapide par les autorités centrales a été testée dans le but de réduire les impacts généraux des événements de catastrophe naturelle. À cheval sur les domaines du développement et de l'humanitaire, ces instruments ont le potentiel de protéger les acquis du développement tout en augmentant la rapidité et l'efficacité des interventions nationales et internationales. Lorsque ces mécanismes de financement sont déployés parallèlement à des outils d'alerte précoce et à la mise en place de plans d'urgence, ils peuvent avoir des effets considérables, même lorsque les flux financiers sont relativement limités. De nombreux pays partenaires du GPE utilisent déjà des instruments de transfert des risques provenant d'un des trois groupes régionaux de mutualisation du risque souverain, ce qui permet de tester le financement des risques pour l'éducation.

Des stratégies concrètes ont été mises sur pied pour les pays pilotes où il existe des modèles de catastrophes soutenant les produits de financement des risques et où le GPE est activement engagé. Grâce à ces éventuels programmes pilotes (abordés dans la section Étapes suivantes), le GPE pourrait tester le financement des risques pour l'éducation et soutenir ainsi le renforcement de la résilience dans les plans sectoriels de l'éducation.

3.3 Tâche 3 : Gestion du risque politique pour les systèmes éducatifs

Le rapport sur la tâche 3 cherche à déterminer si le financement des risques est réalisable dans le cas des risques politiques. Ceci inclut l'examen des besoins particuliers pour les situations politiques ou liées à des conflits, en s'appuyant sur les conclusions de la tâche 1. Il inclut également une analyse des outils possibles de gestion et de transfert des risques qui pourraient être déployés en appui au renforcement de la résilience du secteur de l'éducation face aux impacts des risques politiques. Une solution pourrait être l'assurance paramétrique contre les risques politiques.

Outre leur exposition aux risques naturels, les pays partenaires du GPE sont fortement exposés à des crises politiques, parmi lesquelles des conflits, des coups d'État, des troubles sociaux, de l'instabilité politique, le déplacement de populations et les flux de réfugiés. Même si ces perturbations ne peuvent pas être anticipées, elles peuvent être gérées et analysées au moyen de techniques et de scénarios de modélisation des risques de catastrophe dans le but de réduire les risques et d'atténuer les pertes.

Cet effort, qui doit commencer par la collecte de données, est essentiel au renforcement de la résilience du GPE et de ses pays partenaires en cas de crise de ce type. À l'heure actuelle, les données disponibles sont, au mieux, incohérentes et, au pire, inexistantes. Les plans sectoriels de l'éducation fournissent la possibilité de recueillir des données cohérentes et spécifiques concernant les risques politiques au niveau national.

La collecte de données cohérentes et comparables doit être vue comme une priorité si l'on veut réaliser une stratégie de financement des risques. Bien qu'il n'existe pas d'assurance paramétrique qui permette d'intervenir en cas de crise politique à l'heure actuelle, le GPE pourrait entreprendre la définition transparente d'éléments déclencheurs destinés à étayer un indice des crises politiques. Les avantages, tels qu'identifiés pour les crises liées au risque naturel, peuvent être répliqués pour les crises liées au risque politique. Pour augmenter la prévisibilité des financements consécutifs à la crise dans le cas des risques politiques, il importe de mesurer au préalable les impacts, les coûts et les besoins. Ceci offrira davantage de clarté quant à la manière de positionner préalablement et correctement le financement. Par ailleurs, cette démarche nécessitera la mise en place de plans d'urgence et l'instauration d'une plus grande coordination entre les différents acteurs, limitant ainsi les pertes.

Le financement du risque de crise politique est possible. Une approche globale et structurée de la gestion du risque de catastrophe est nécessaire pour renforcer la résilience du secteur de l'éducation en cas de crise liée aux risques politiques.

Il existe un autre concept d'intégration des éléments déclencheurs basés sur un indice, celui-ci s'appuyant sur le leadership du GPE et du gouvernement tchadien pour l'accès au mécanisme de financement accélérateur qui permet de répondre aux besoins de la population réfugiée. C'est là un exemple de la façon dont le GPE peut employer un mécanisme de financement qui tient compte des risques afin d'offrir les avantages de la couverture d'assurance sans le transfert du risque.

4 ÉTAPES SUIVANTES : PROJETS PILOTES POUR LE FINANCEMENT DU RISQUE

Cette dernière section du rapport de synthèse présente brièvement quatre projets pilotes de financement du risque de catastrophe naturelle destinés au secteur de l'éducation, les deux premiers pouvant être mis en œuvre à court terme, en supposant que le pays partenaire s'engage de façon adéquate. Le troisième nécessite des évolutions importantes au sein du GPE en matière de gouvernance et de fonctionnement, afin de faciliter la gestion de son portefeuille. Enfin, le quatrième projet implique d'investir massivement dans la modélisation des risques pour l'éducation avant de pouvoir mettre en place une structure et un programme de financement des risques.

Tous les quatre traitent les risques d'origine naturelle plutôt que les risques d'origine anthropique. Comme annoncé à la tâche 3 de ce projet, il n'existe pas pour le moment de solutions rentables de financement pour les risques politiques. Même si des pistes peuvent être esquissées dans l'optique de tester des approches similaires à celles des risques de catastrophe naturelle, il conviendra de prévoir des investissements importants pour préparer et faciliter ces tests.

La section 6 du rapport sur la tâche 2 fournit davantage de contexte et de détails sur ces éventuels projets pilotes, et l'annexe 15 du rapport sur la tâche 2 propose un résumé des termes et conditions pour chacun des deux pilotes pouvant être mis en œuvre immédiatement.

4.1 Améliorer la nutrition des enfants après des épisodes de sécheresse dans l'Afrique subsaharienne grâce à l'ARC

Le projet pilote doit s'appuyer sur deux grands piliers déjà en place pour augmenter la résilience face aux impacts de l'insécurité alimentaire sur la nutrition et la santé des enfants, et sur les acquis scolaires en cas de sécheresse dans l'Afrique subsaharienne. Concrètement :

- le GPE soutient déjà certains programmes d'alimentation en milieu scolaire ; leur généralisation en cas d'aggravation de l'insécurité alimentaire contribue fortement à l'amélioration des acquis ; et
- l'ARC a déjà fourni une couverture d'assurance paramétrique contre les sécheresses à 8 pays du GPE ; les plans d'urgence dans plusieurs de ces pays incluent déjà l'alimentation en milieu scolaire dans le cadre d'un des programmes d'intervention financés par les paiements des assurances.

L'ARC dispose de trois modalités d'engagement dans le financement du risque : une pour les autorités centrales (le programme de base, qui inclut des normes et des directives strictes de planification d'urgence, et l'obligation de certification des plans avant toute souscription d'assurances et avant tout versement induit par un élément déclencheur), une pour les organisations internationales et les organisations non gouvernementales (couverture des répliques, pour laquelle les obligations en matière de plans d'urgence sont

en quelque sorte moins strictes même si elles nécessitent une coordination totale avec l'autorité nationale dont le risque est répliqué), et une troisième pour les parties tierces (y compris le secteur privé) qui permet l'utilisation de la plateforme de modélisation de l'ARC afin de structurer la couverture de l'assurance paramétrique, à la condition d'en démontrer les avantages.

L'actuelle sécheresse qui frappe la Somalie a servi d'étude de cas, illustrant les possibilités d'action dans le cadre de ce projet pilote. Il est estimé que, pour une prime annuelle de 5 millions de dollars, une indemnisation de près de 20 millions de dollars aurait dû être versée fin 2016. Cette somme aurait pu soutenir un programme d'alimentation en milieu scolaire qui aurait pu être mis en œuvre rapidement au bénéfice d'un demi-million d'enfants (en supposant un coût de 40 dollars par personne pour 4 à 5 mois, se situant ainsi dans la moyenne de l'actuel programme de l'ARC). Il est probable que cela aurait permis d'économiser une partie des dépenses d'intervention pour un montant situé entre 80 et 100 millions de dollars, lesquelles ont dû attendre le financement fondé sur les appels d'urgence. Les avantages seraient bien plus importants si l'on tenait compte du temps de scolarité perdu pour ces enfants maintenus à l'école par l'alimentation et la protection qu'elle offre.

La proposition de projet pilote sur 5 ans nécessiterait un budget indicatif de l'ordre de 11 millions de dollars. Celui-ci couvrirait le coût des primes annuelles pour un demi-million d'individus couverts chaque année, ainsi qu'une marge de 10 % permettant de soutenir l'appui technique à la planification d'urgence, l'utilisation des informations d'alerte précoce et le soutien général à la gestion des risques de catastrophe pour le secteur de l'éducation.

4.2 Couverture du risque de cyclone pour le système éducatif malgache grâce à l'ARC

Le projet pilote vise lui aussi à s'appuyer sur deux grands piliers déjà en place pour augmenter la résilience face aux impacts des cyclones tropicaux sur le système éducatif de Madagascar. Concrètement :

- le GPE et ses partenaires donateurs ou ONG ont systématiquement soutenu l'investissement en faveur d'un relèvement rapide organisé par les communautés et de la réouverture des écoles de Madagascar, et le ministère de l'Éducation s'est également engagé à investir dans ce sens ; et
- l'ARC propose un modèle et un produit d'assurance paramétrique contre les cyclones tropicaux qui capturent les pertes et les dommages au niveau central et qui, après évaluation d'un impact récent des cyclones, peuvent être raisonnablement revus à la baisse pour mieux refléter l'impact sur le système éducatif.

Les trois modalités de l'ARC telles que décrites à la section 4.1 seraient également disponibles. Dans ce cas, les plans d'urgence spécifiques à une intervention dans le secteur de l'éducation n'ont pas été élaborés par les autorités, mais ces plans sont raisonnablement bien avancés au niveau communautaire, et la formalisation du flux des ressources financières permettant de soutenir les actions prévues par ces plans favoriserait une mise en œuvre d'autant plus efficace des interventions.

Prenant pour exemple le cyclone Enawo qui a touché les zones côtières du nord-est de Madagascar en mars 2017, le modèle de l'ARC a évalué les pertes et les dommages à 53 millions de dollars, dont environ 10 % concerneraient le secteur de l'éducation pour des dommages directs. Pour une prime annuelle de 1 million de dollars, l'indemnisation du relèvement de l'éducation aurait répondu à 75 % des besoins du secteur tels que décrits dans l'appel humanitaire, avec le déblocage des fonds avant, ou au plus tard juste après, la publication de l'appel (environ deux semaines après l'impact).

La proposition de projet pilote sur 5 ans nécessiterait un budget indicatif de l'ordre de 5,5 millions de dollars, lequel couvrirait le coût des primes pour une couverture annuelle qui ne devrait pas excéder environ 10 millions de dollars, ainsi qu'une marge de 10 % permettant de soutenir l'appui technique à la planification d'urgence, l'utilisation des informations d'alerte précoce et le soutien général à la gestion des risques de catastrophe pour le secteur de l'éducation.

4.3 Couverture mutualisée pour plusieurs risques qui pèsent sur les petits États ACP insulaires

Le GPE établit des partenariats avec de nombreux petits États insulaires en développement des Caraïbes, de l'Afrique et du Pacifique, ainsi qu'avec plusieurs autres pays d'Afrique et d'Amérique centrale, tous bénéficiant de la modélisation des risques pour des risques multiples de catastrophes naturelles soudaines, y compris les tremblements de terre et les cyclones tropicaux. Ces modèles de risques servent de fondement aux contrats nationaux d'assurance paramétrique sous l'égide du CCRIF SPC (pour les Caraïbes et l'Amérique centrale), de l'ARC (pour les pays du sud-ouest de l'océan Indien) ou du PCRAFI (pour le Pacifique).

Ce projet pilote faciliterait la collaboration entre les trois groupes de mutualisation des risques, ainsi que les pays du GPE participants. Il envisage la souscription directe par le GPE (ou du moins l'acheminement des fonds permettant la souscription) auprès du groupe concerné de l'assurance paramétrique destinée au ministère de l'Éducation du pays, à un niveau (relativement) égal. Un financement de ce type pour la souscription d'assurances serait lié à l'établissement de plans d'urgence dans le cas d'un paiement, à des incitations pour la réduction des risques intégrées dans les PSE. Il devrait être soutenu par la retenue des fonds d'urgence par le GPE, lesquels pourraient ensuite être déployés de façon plus flexible pour couvrir des événements plus petits et les risques de base dans les modèles paramétriques.

Une construction plus complexe susceptible de maximiser les avantages en matière de diversification des risques provenant d'une couverture de l'ensemble de ces pays, ou du moins d'un nombre important de ces pays, consisterait pour le GPE à créer son propre mécanisme de financement du risque et à autoriser les modèles paramétriques correspondants, de telle sorte qu'il pourrait assurer efficacement chacun des ministères de l'Éducation appartenant au portefeuille, puis réassurer sur la base du portefeuille. Bien que séduisante sur le plan théorique, cette construction nécessiterait un travail significatif à la fois au niveau de sa mise en place et de son fonctionnement continu. Les éventuels avantages en matière de diversification devraient être plutôt limités sur un plan purement financier (en supposant que les politiques en matière d'assurance pour chaque groupe seraient tarifées de la même manière que la

couverture nationale actuellement offerte), mais l'indépendance des opérations constituerait un avantage non négligeable de cette approche.

4.4 Couverture des catastrophes naturelles dans un environnement non modélisé

La mise sur le marché de cet éventuel projet pilote nécessiterait des ressources importantes, avant même qu'il ne soit possible de tirer les enseignements d'un programme en cours. Cependant, les trois éventuels projets pilotes décrits ci-dessus ne couvrent aucun des grands pays d'Asie où le GPE et ses partenaires effectuent pourtant des investissements majeurs dans les systèmes éducatifs, et où les catastrophes naturelles affaiblissent souvent les gains réalisés en matière de services éducatifs.

Les quatre cibles potentielles de ce projet pilote sont les inondations au Pakistan, les impacts des inondations ou des cyclones tropicaux au Bangladesh, les inondations au Myanmar et les impacts du tremblement de terre au Népal. Aucun de ces pays ne présente de modélisation des catastrophes naturelles susceptible de fonder un programme d'assurance paramétrique. Tandis que le profil de risque national pour ces événements est évalué à un niveau raisonnable (sauf pour les inondations au Myanmar), les risques pour les systèmes éducatifs sont généralement non documentés, et peu de données sont disponibles pour entreprendre l'analyse nécessaire (bien que des expériences récentes puissent servir d'exemples).

Dans ces quatre pays, des discussions sur le financement national du risque de catastrophe sont menées avec la participation de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement et d'autres. Un éventuel moyen de faire avancer ce projet pilote consisterait à impliquer directement le ministère de l'Éducation dans les discussions nationales (qui incluent en général le ministère des Finances et l'agence responsable de la gestion des risques de catastrophe). Il conviendrait également d'associer les GLPE aux départements et aux comités de gestion des risques de catastrophe, en particulier à des fins de planification d'urgence, et de coordonner les activités de réduction des risques dans le secteur de l'éducation qui sont menées au titre du financement des programmes et engagements nationaux par le GPE et ses partenaires.

De cette façon, le secteur de l'éducation pourrait donner la possibilité aux autorités nationales et à leurs partenaires de piloter une gestion et un financement structurés des risques de catastrophe, en les accompagnant d'un nouveau financement que le secteur de l'éducation, autrement, ne recevrait peut-être pas. Les avancées du financement du risque souverain en Asie seront directement soutenues par des bailleurs de fonds ou par des banques multilatérales de développement, et les relations existantes entre le GPE et les principaux bailleurs de fonds sont le point d'entrée naturel pour développer le soutien à un programme pilote de ce type.