

L'HEURE DU RENOUVELLEMENT: A-T-ELLE SONNÉ POUR LES FONDS FIDUCIAIRES DE LA BANQUE MONDIALE ET LE MÉCANISME DE FINANCEMENT MONDIAL - GFF?

FICHE D'INFORMATION | JUIN 2020

L'objectif de cette fiche d'information est de lancer un débat sur la gouvernance et la structure du financement du Mécanisme de financement mondial. La question clé est de savoir si le Mécanisme de financement mondial, dans son organisation actuelle en tant que Fonds fiduciaire multidonateurs, est adapté ou s'il gagnerait à évoluer vers un Fonds d'intermédiation financière.

CONTEXTE

Le Mécanisme de financement mondial (GFF) a été créé en 2015 pour aider à combler le déficit de financement de la Stratégie mondiale pour la santé de la femme, de l'enfant et de l'adolescent des Nations Unies (2016-2030), afin de mettre fin aux morts évitables et de parvenir à une meilleure qualité de vie pour les femmes, les enfants et les adolescents dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Placé sous l'égide de la Banque mondiale, son objectif est de contribuer à la couverture sanitaire universelle avec des interventions à fort impact et rentables. Pour ce faire, il compte mobiliser des ressources supplémentaires pour la santé de la reproduction, de la mère, du nouveau-né, de l'enfant et de l'adolescent et la nutrition. Après cinq ans de mise en œuvre dans divers contextes nationaux et avec plusieurs avancées à son actif dans le secteur de la santé mondiale, le GFF a annoncé son projet de procéder à un « renouvellement de sa stratégie ». Un de ses principaux objectifs est de veiller à ce que la stratégie du GFF soit alignée sur la stratégie de la Banque mondiale en matière de santé, de nutrition et de population, qui donne la priorité aux soins de santé primaires et à la couverture sanitaire universelle.

Pour le processus de renouvellement de la stratégie, le GFF a mandaté des consultants externes pour établir un « rapport de diagnostic ». ¹ Ce rapport a été abordé lors de la 10^e réunion du Groupe des investisseurs en avril 2020. Il a analysé « *ce qui fonctionnait bien* » et « *ce qui pourrait être davantage renforcé* » dans divers aspects du GFF. Dans cette fiche d'information, nous examinons un des thèmes qu'il faudrait revoir : le modèle opérationnel du GFF.

CONFIGURATION ACTUELLE

Le document de réflexion sur le renouvellement de la stratégie du GFF² qui s'appuie sur le rapport de diagnostic, a soulevé la question de savoir si la configuration actuelle du GFF en tant que Fonds fiduciaire multidonateurs (FFMD) était adaptée et si elle aidait le GFF à « *fonctionner de manière optimale et efficace* »³, ou si le GFF serait plus efficace en tant que Fonds d'intermédiation financière (FIF).

Pour guider les discussions de la société civile sur ce sujet complexe, nous avons recueilli des informations de base sur ces structures. Avec cette fiche d'information, nous espérons susciter un débat et obtenir les points de vue d'autres personnes/entités, connaître leurs expériences et leurs réflexions, car nous voulons examiner ce qu'impliquerait une structure de financement et de gouvernance différente pour les objectifs du GFF. Est-ce qu'elle conduirait à la définition de priorités stratégiques différentes et des décisions connexes sur le financement, à ce que la société civile ait une voix plus forte et/ou à une maîtrise accrue par les pays?

LES FONDS FIDUCIAIRES DE LA BANQUE MONDIALE

Les fonds fiduciaires sont des dispositifs qui ont pour finalité de gérer les ressources financières accordées pour des activités spécifiques en matière de développement et qui sont administrées par une institution financière, dans ce cas, la Banque mondiale. Les fonds fiduciaires font partie des principaux canaux d'aide au développement de la Banque mondiale, parallèlement à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et à l'Association internationale de développement (AID). Parmi les avantages des fonds fiduciaires figurent : (1) le fait qu'ils permettent de prédire le financement du développement de telle sorte que les pays bénéficiaires puissent compter sur des sources de financement fiables, et (2) ils aident les bailleurs de fonds à réduire la fragmentation programmatique. Les fonds fiduciaires sont souvent utilisés pour élaborer des approches innovantes dans le domaine du développement et jouer un rôle majeur dans le programme de développement

¹ Le « Rapport de diagnostic » du GFF n'est pas accessible au public à l'heure actuelle.

² GFF, 2020. Document de réflexion sur le renouvellement de la stratégie du GFF : version provisoire en vue de la discussion dans le cadre du GI [GFF Strategy Refresh Issues Paper : Draft for IG Discussion].

https://www.globalfinancingfacility.org/sites/gff_new/files/documents/GFF-IG10-3-Issues-Paper.pdf

³ Rapport de diagnostic du GFF.

des connaissances de la Banque mondiale, sachant qu'ils financent environ deux-tiers des services consultatifs et des études analytiques de la Banque mondiale.⁴

Les FFMD et les FIF sont deux types de Fonds fiduciaires de la Banque mondiale. Depuis 2010, 130 partenaires au développement, y compris des pays et des organisations ont contribué aux Fonds fiduciaires de la Banque mondiale. Fin 2019, le montant total des fonds était approximativement de 12,1 milliards USD pour les FFMD et de 23,1 milliards USD pour les FIF⁵.

Un rapport de 2011 du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale a mis en évidence le fait que les bailleurs de fonds, les bénéficiaires et les intérêts de la Banque mondiale se recoupaient dans le cadre des fonds fiduciaires, mais que leurs intérêts pouvaient diverger sur des questions spécifiques de gouvernance et de gestion des fonds fiduciaires et la prise de décision concernant l'affectation des fonds. De plus, bien que les fonds fiduciaires puissent avoir une valeur ajoutée en accordant un financement coordonné pour des pays spécifiques, des questions de développement et des biens publics mondiaux, le déploiement des ressources issues de fonds fiduciaires n'est pas toujours conforme à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et ses principes⁶. Les programmes ne s'alignent pas systématiquement sur les programmes nationaux et la coordination entre les bailleurs de fonds est de piètre qualité. Selon ce rapport, bon nombre de fonds fiduciaires d'envergure mondiale se caractérisent par une participation insuffisante des bénéficiaires et un manque d'objectifs clairs en termes de résultats⁷.

Lancée en 2018, une réforme du Fonds fiduciaire de la Banque mondiale⁸ a pour but de réduire la fragmentation des fonds fiduciaires, de les structurer autour d'un nombre moindre de programmes-cadres plus vastes pour réduire les coûts de transaction, renforcer les liens entre le financement de la Banque mondiale et les priorités stratégiques.

Penchons-nous davantage sur les deux types de fonds fiduciaires de la Banque mondiale et voyons ce que ces différentes structures impliqueraient pour le GFF.

⁴ Banque mondiale, 2018. Réforme du Fonds fiduciaire : Réunions du printemps 2018 [Trust Fund Reform: 2018 Spring Meetings].

<http://pubdocs.worldbank.org/en/755801524149150730/Trust-fund-reform-songsheet-2018-SLs-V4.pdf>

⁵ Banque mondiale, 2019. Rapport annuel du Fonds fiduciaire 2018-2019 : proposition des Fonds fiduciaire de la Banque mondiale [Trust Fund Annual Report 2018-2019: Value Proposition of World Bank Trust Funds].

<https://www.worldbank.org/en/publication/trust-fund-annual-report-2019>

⁶ OCDE, 2005. La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : cinq principes pour une aide intelligente [The Paris Declaration on Aid Effectiveness: Five Principles for Smart Aid]. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827300.pdf>

⁷ IEG, 2011. Une évaluation du Fonds fiduciaire de la Banque mondiale : appui du fonds fiduciaire pour le développement [An Evaluation of the World Bank's Trust Fund Portfolio: Trust Fund Support for Development].

https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/tf_eval.pdf

⁸ Banque mondiale, 2019. Réforme du Fonds fiduciaire [Trust Fund Reform].

<https://www.worldbank.org/en/publication/trust-fund-annual-report-2019/tf-fif-reforms/trust-fund-reform>

LES FONDS FIDUCIAIRES MULTIDONATEURS

Un FFMD est un instrument financier qui accepte des contributions de la part d'un ou plusieurs bailleurs de fonds (pays, fondations, banques multilatérales de développement) que la Banque mondiale peut détenir, gérer et distribuer en qualité de mandataire. La gouvernance des fonds s'inscrit dans le cadre des politiques de la Banque qui englobent les opérations, les protections et les procédures⁹. Les deux types de FFMD sont :

- Les Fonds fiduciaires exécutés par la Banque, dans lesquels les fonds appuient le travail du programme de la Banque (généralement, les connaissances, les conseils et l'assistance technique), et que la Banque exécute elle-même.
- Les fonds fiduciaires exécutés par le bénéficiaire, lorsque la Banque transmet les fonds aux bénéficiaires (qui mettent en œuvre les activités qui ont fait l'objet d'un accord) et joue un rôle dans les opérations. Les fonds fiduciaires exécutés par les bénéficiaires sont comparables au financement de la BIRD et de l'AID¹⁰.

Le GFF est un fonds fiduciaire exécuté par le bénéficiaire. Dans le cadre de cette configuration, tous les financements passent par les gouvernements, et le fonds ne peut pas financer directement d'autres partenaires pour mettre en œuvre les initiatives des pays¹¹. Pour le Fonds fiduciaire du GFF en particulier, le Secrétariat du GFF et le département juridique de la Banque mondiale ont rendu le FFMD plus flexible. Celui-ci inclut à présent la possibilité de réduction des taux¹² d'intérêt et la possibilité de transferts vers des organisations, comme l'UNICEF, le secteur privé et les axes de travail consacrés à l'innovation¹³. Un pourcentage des fonds du GFF, environ 20-25%, est retenu par la Banque mondiale pour les activités assurées par la Banque, comme le soutien accordé à un pays pour le développement des Dossiers d'investissement et les Stratégies de financement de la santé, les subventions exploratoires, les frais administratifs et le coût du Secrétariat^{14,15}.

⁹ Bretton Woods Project, 2015. Fonds fiduciaire de la Banque mondiale [World Bank trust funds].

<https://www.brettonwoodsproject.org/2015/03/world-bank-trust-funds/>

¹⁰ Banque mondiale, 2019. Rapport annuel du Fonds fiduciaire 2018-2019 : proposition de la Banque mondiale en matière de Fonds fiduciaire [Trust Fund Annual Report 2018-2019: Value Proposition of World Bank Group Trust Funds].

¹¹ Rapport de diagnostic du GFF.

¹² La réduction des taux est un arrangement financier dans le cadre duquel le bailleur de fonds s'engage à payer tout ou partie d'un prêt.

¹³ GFF, 2020. Document de réflexion sur le renouvellement de la stratégie du GFF : version provisoire pour la discussion du GI.

¹⁴ GFF, 2015. Plan d'affaires. <https://www.globalfinancingfacility.org/global-financing-facility-business-plan>

¹⁵ Danida, 2017. Appui au Mécanisme de financement mondial [Support to the Global Financing Facility].

[https://um.dk/~media/um/english-site/documents/danida/about-](https://um.dk/~media/um/english-site/documents/danida/about-danida/danida%20transparency/documents/u%2037/2017/global%20financing%20faciliet.pdf?la=en)

[danida/danida%20transparency/documents/u%2037/2017/global%20financing%20faciliet.pdf?la=en](https://um.dk/~media/um/english-site/documents/danida/about-danida/danida%20transparency/documents/u%2037/2017/global%20financing%20faciliet.pdf?la=en)

Les fonds fiduciaires multidonateurs

Pour	Contre
<p>Parmi les avantages qui proviennent de la configuration du Fonds fiduciaire multidonateurs, ancrés dans la structure de la Banque mondiale figurent les éléments suivants :</p>	<p>Selon le Rapport de diagnostic du GFF, le Secrétariat du GFF a identifié la nécessité d'un « <i>mécanisme plus dynamique et flexible</i> »¹⁶.</p>
<ul style="list-style-type: none"> + Maximiser les possibilités de tirer parti des financements octroyés par la BIRD/l'AID. + Tirer parti du pouvoir de la Banque mondiale à mobiliser, organiser des réunions et instaurer des dialogues de haut niveau, avec des niveaux d'expertise et de relations élevés que la Banque mondiale a établi à l'échelle nationale et internationale. + Le fait d'être logé au sein de la Banque mondiale permet de réduire la charge et les frais administratifs. Le GFF peut ainsi disposer d'un petit Secrétariat efficace¹⁷. 	<ul style="list-style-type: none"> - Du fait du fonctionnement bureaucratique de la Banque mondiale, le recours au secteur privé est ralenti. - Ce constat ci-dessus est tout aussi valable pour l'octroi de subventions adéquates aux organisations de la société civile (OSC) qui sont essentielles pour l'approche et les objectifs du GFF. - Au niveau national, le personnel de la Banque mondiale a, dans certains cas, tendance à se concentrer davantage sur les projets de l'AID/la BIRD plutôt que d'appuyer la préparation, la mise en œuvre et le suivi du Dossier d'investissement. - Enfin, une question se pose réellement sur l'appropriation nationale. Sachant que le GFF n'est pas très visible au niveau national, les gouvernements et les OSC le considèrent comme un programme de la Banque mondiale parmi d'autres.

¹⁶ Certaines des procédures opérationnelles de la Banque mondiale peuvent être très restrictives, comme l'a expliqué le représentant du Secrétariat du GFF : « *Nous avons même été tentés d'obtenir des financements innovants par l'intermédiaire du système de la Banque mondiale et nous avons été systématiquement confrontés à une impasse, nous avons fini par perdre un an à essayer d'aboutir à un accord. Pour des choses aussi simples qu'obtenir un financement d'un million de dollars* » (Rapport de diagnostic du GFF).

¹⁷ GFF, 2020. Document de réflexion sur le renouvellement de la stratégie du GFF : version provisoire pour la discussion du GI. https://www.globalfinancingfacility.org/sites/gff_new/files/documents/GFF-IG10-3-Issues-Paper.pdf

LES FONDS D'INTERMÉDIATION FINANCIÈRE

Un FIF est un mécanisme logé au sein de la Banque mondiale qui soutient des initiatives et des partenariats de développement mondial, et met à disposition de ces communautés de développement mondial des plateformes de collaboration indépendantes. Dans le cadre de la structure des fonds fiduciaires de la Banque mondiale, le FIF est celui qui se développe le plus rapidement. En général, un comité directeur est mis en place pour chaque FIF et agit en qualité d'organe de décision. Les agences d'exécution du programme de FIF sont chargées de veiller à ce que les projets ou programmes respectent les directives de redevabilité sociale et environnementale. Parmi les exemples de FIF placés abrités par la Banque mondiale figurent le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme qui détient la part la plus importante du portefeuille du FIF (42% du total en fin 2019), et le Partenariat mondial pour l'éducation qui a commencé en tant que Fonds fiduciaires multidonateurs et qui est finalement devenu un fonds d'intermédiation financière¹⁸.

LE RÔLE DE LA BANQUE MONDIALE

Dans ce dispositif, la Banque mondiale agit en qualité de mandataire financier. Cela signifie qu'elle fournit des services administratifs, opérationnels, légaux et d'intermédiaire financier, comme la détention ou le transfert de fonds^{19,20}. Dans le cadre de ces fonctions, la Banque mondiale n'est pas responsable des décisions relatives au paiement, elle ne supervise pas l'utilisation des fonds et ne préside aucune instance dirigeante. Dans certains FIF, la Banque mondiale peut abriter le secrétariat ou concéder une personnalité juridique au FIF. Mais pour d'autres fonds, le secrétariat est externe et le FIF est indépendant du point de vue légal. La Banque mondiale abrite directement les services du secrétariat pour 18 FIF et fait office d'entité d'exécution pour 20 FIF, sur les 27 qui étaient actifs en juin 2018. La Banque mondiale assume généralement le rôle d'entité d'exécution pour l'ensemble des FIF dont le secrétariat est placé sous l'égide de la Banque mondiale, bien que cela ne soit pas une condition requise²¹.

Si la Banque mondiale agit en qualité de mandataire plutôt qu'exécutante, alors les FIF ne sont pas soumises aux politiques opérationnelles de la Banque. Par contre, si la Banque est aussi exécutante, alors ses politiques et procédures s'appliquent. La Banque mondiale n'est pas responsable de l'utilisation des fonds transférés aux entités d'exécution éligibles, ni pour les résultats d'un FIF, à moins qu'elle ne soit elle-même l'entité d'exécution.

¹⁸ Katie Malouf, Oxfam International, 2010. Financer l'éducation mondiale : comment l'initiative de financement accéléré doit aboutir à la création d'un Fonds mondial pour l'éducation [Resourcing Global Education: How reform of the Fast Track Initiative should lead to a Global Fund for Education]. <https://www.oxfam.org/en/research/rescuing-education-all>

¹⁹ Banque mondiale, 2019. Cadre de la gestion du Fonds intermédiaire [Financial Intermediary Fund Management Framework]. <http://documents.worldbank.org/curated/en/286451569595398435/Financial-Intermediary-Fund-Management-Framework>

²⁰ Banque mondiale, 2017. Fiche d'information sur les Fonds fiduciaires de la Banque mondiale [Factsheet on World Bank Trust Funds]. <https://pdf4pro.com/amp/cdn/world-bank-trust-funds-factsheet-4-18-17-noon-44e3b.pdf>

²¹ Banque mondiale, 2019. Cadre de la gestion du Fonds intermédiaire.

Les fonds d'intermédiation financière

Pour	Contre
Si le GFF devient un FIF, les avantages qui en découlent sont entre autres les suivants :	La structure du FIF pourrait aussi comporter certains risques pour le GFF:
<p>+ Les FIF offrent davantage de flexibilité dans l'utilisation des ressources. Par conséquent, si le GFF devenait un FIF, il serait plus facile de recruter des tiers pour assurer l'assistance technique ou mettre en œuvre des activités.</p> <p>+ Une instance dirigeante du FIF est composée de contributeurs au FIF de même que d'autres parties prenantes. Ce faisant, elle permet une gouvernance plus inclusive, comprenant non seulement les bailleurs de fonds mais aussi les pays bénéficiaires et les OSC.</p>	<p>- L'indépendance du FIF de la Banque mondiale implique également des risques plus directs et davantage de responsabilités pour les bailleurs de fonds.</p> <p>- Les FIF avec des instances de gouvernance indépendantes et leurs secrétariats peuvent accroître la complexité ainsi que les charges liées à la gouvernance et les frais administratifs.</p> <p>- Le fait que l'instance de gouvernance du FIF choisisse les agences d'exécution implique le risque de fragmenter l'aide et la verticalisation des programmes.</p>

L'AVENIR DU MODÈLE DU GFF

La question de savoir si le GFF est adapté pour remplir ses objectifs dans sa configuration actuelle en tant que FFMD au sein de la Banque mondiale, est un des points à l'ordre du jour de la discussion sur le renouvellement de la stratégie. Cette discussion se tient actuellement et elle a pour but d'aboutir à un projet de stratégie qui serait lancée en septembre 2020. La principale difficulté est à présent de déterminer quelle serait la configuration la plus adaptée pour le GFF de manière à ce qu'elle garde sa caractéristique d'appropriation nationale tout en s'améliorant en termes de transparence et d'inclusion dans les processus décisionnels de haut-niveau, de même que dans la mobilisation et l'utilisation des ressources domestiques, ce qui reste encore fort limité²².

Dans sa configuration actuelle comme FFMD de la Banque mondiale, le Comité du Fonds fiduciaire du GFF décide de l'éligibilité des pays comme bénéficiaires ou récipiendaires du

²² E&K Consultancy, 2020. Analyse comparative d'investissements liés au Mécanisme de financement mondial [Comparative Analysis of Selected Global Financing Facility-related Investments]. <https://www.csogffhub.org/wp-content/uploads/2020/06/Comparative-Analysis-of-GFF-Investments-to-Enhance-Civil-Society-Advocacy-OSF-EK-Consulting-Firm-Report.pdf>

Fonds fiduciaire du GFF et approuve le choix des pays pour le financement du Fonds fiduciaire du GFF. Le Comité formule également des orientations stratégiques, définit les principes et les priorités du GFF, examine les plans annuels et approuve l'affectation du financement du GFF aux biens publics mondiaux. Il est composé des représentants des bailleurs de fonds (ceux qui apportent plus de 30 millions de dollars chacun, par an) et des représentants de la Banque mondiale. En revanche, ni les représentants des pays bénéficiaires ni la société civile ne figurent au sein du Comité du Fonds fiduciaire. La société civile a déjà fait part de cette préoccupation dans une lettre ouverte adressée au Secrétariat du GFF avant le renouvellement du fonds de 2018. La représentation des pays bénéficiaires s'est accrue dans le Groupe des investisseurs suite à sa réforme récente, et d'autres mesures ont été adoptées pour renforcer les liens entre le Groupe des investisseurs et le Comité du Fonds fiduciaire. Cela n'implique pas pour autant une appropriation accrue. L'intégration des représentants nationaux dans le Comité du Fonds fiduciaire avec un droit de vote égal, pourrait contribuer à la véritable appropriation des programmes du GFF conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et l'objectif de la mobilisation et de l'utilisation des ressources domestiques tirerait profit de la participation active des représentants des bénéficiaires.

Ces résultats sont-ils possibles si le GFF passe du statut FFMD à celui de FIF ? Un système hybride entre ces modalités serait-il rentable et répondrait-il aux préoccupations qui ont été soulevées ? Est-il judicieux de procéder à un tel changement qui pourrait prendre plusieurs années, sachant que le GFF est conçu pour être en vigueur jusqu'en 2030 ? Une approche plus efficace pourrait consister à se concentrer sur l'amélioration des aspects problématiques du FFMD comme la structure du Comité du Fonds fiduciaire décrite ci-dessus (qui pourrait aboutir à un changement progressif de l'organisation) et la question de l'apport limitée qu'apporte le GFF dans la mobilisation des ressources domestiques.

Wemos continuera de suivre étroitement le processus du renouvellement de la stratégie du GFF et prendra part aux discussions sur la structure de gouvernance du GFF. Nous nous réjouissons d'avance qu'une nouvelle stratégie soit définie et nous espérons y voir une orientation concrète pour la mobilisation et l'utilisation des ressources domestiques, pour une voix plus forte pour la société civile, davantage d'inclusion dans les instances décisionnelles, et une véritable appropriation nationale.



Ce document est co-financé par la Fondation Open Society et s'inscrit dans le cadre de la contribution de Wemos au Health Systems Advocacy Partnership co-subsidiée par le Ministère des Affaires étrangères néerlandais. La traduction en français a été rendue possible par le [CSO GFF Hub](#). La version originale du document en anglais est disponible [ici](#).