

# LES FONDS COMMUNS DE L'ÉDUCATION EN AFRIQUE : PRINCIPES, MISES EN ŒUVRE ET ÉTUDES DE CAS PAYS



## Rédacteurs

Marc Ziegler, Charlotte Sedel (I&D)

## Assurance qualité

Laurianne Le Lem (I&D)

## Coordination

Rohen d'Aiglepierre et Suvi Mellavuo-Bonnet (AFD)

en partenariat avec



Octobre 2024

## Résumé

Les **Fonds Communs de l'éducation (FCE)** représentent une approche de financement innovante et coordonnée, destinée à améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs dans des contextes où l'aide internationale est fragmentée. Ceux-ci permettent une **mutualisation des ressources** entre différents partenaires de développement, tout en s'alignant sur les **structures et procédures nationales**. Cette étude constitue une capitalisation des FCE dans plusieurs pays africains, tels que le Burundi, le Niger, le Burkina Faso, Madagascar, et la Guinée.

Les Fonds communs de l'éducation visent plusieurs **objectifs** qui constituent leurs principales **caractéristiques** :

- **Mutualisation des ressources** : Les FCE permettent de rassembler les financements de divers partenaires dans un même cadre budgétaire, réduisant ainsi la fragmentation et la duplication des efforts. Les fonds des partenaires internationaux sont donc déposés sur un compte unique, souvent géré par le Trésor public du pays bénéficiaire. Ces fonds financent un programme éducatif convenu entre toutes les parties.
- **Alignement sur les priorités nationales** : Contrairement à l'aide projet, les FCE s'intègrent dans les politiques et procédures nationales, renforçant les capacités locales de gestion et garantissant une utilisation conforme aux priorités du pays. Les ressources sont gérées via les procédures nationales (budgétaires, comptables et financières), renforçant les capacités locales et évitant la création de structures parallèles de gestion.
- **Traçabilité des ressources** : Un mécanisme rigoureux garantit que les fonds sont affectés au secteur éducatif et ne se mélangent pas avec les autres ressources de l'État, permettant ainsi une transparence totale et la réduction des risques fiduciaires.

Les principaux **avantages** des FCE pour les systèmes éducatifs sont les suivantes :

- ▶ **Réduction de la fragmentation de l'aide** : Dans de nombreux pays, l'aide internationale est principalement portée par de l'aide projet financée par bailleur, créant des doublons et des incohérences dans la mise en œuvre. Les FCE permettent une **coordination des ressources** et une exécution plus cohérente des programmes éducatifs nationaux.
- ▶ **Renforcement des capacités locales** : En alignant l'aide sur les **structures nationales**, les FCE contribuent au **renforcement des capacités** des ministères de l'Éducation et des services déconcentrés. Cela permet aux pays bénéficiaires de mieux gérer les ressources et d'améliorer leur autonomie.
- ▶ **Appui aux réformes institutionnelles** : Les FCE sont un instrument efficace pour accompagner les réformes telles que la **décentralisation** et la **déconcentration** des services éducatifs. Ils permettent de **transférer plus de responsabilités aux collectivités locales**, ce qui améliore la gestion des établissements scolaires, la planification des infrastructures, et la distribution des ressources au niveau local.
- ▶ **Soutien aux priorités éducatives nationales** : Les FCE financent des priorités identifiées dans les plans sectoriels de l'éducation, comme la formation des enseignants, l'amélioration des infrastructures, la fourniture de manuels scolaires, et l'accès équitable à l'éducation pour les populations marginalisées.

Malgré les avantages des FCE, **certains défis** sont à internaliser lors de la mise en place et de leur gestion, notamment en termes de :

- **Capacités limitées des institutions nationales** : Cependant, c'est précisément en leur confiant la gestion des ressources que leurs capacités sont renforcées. Le FCE inclut des **appuis techniques** pour combler ces lacunes et garantir un transfert progressif des compétences.
- **Risques fiduciaires** : La gestion des fonds publics peut comporter des risques de mauvaise utilisation des ressources. Pour y remédier, les FCE mettent en place des mécanismes de **contrôle rigoureux**, tels que des audits internes et externes réguliers, des règles claires de gestion des dépenses au travers d'un manuel de procédures précisant les règles nationales et avec l'appui d'une assistance technique spécialisée.
- **Coordination et dialogue** : Le succès des FCE dépend également d'une bonne coordination entre les partenaires financiers et les autorités nationales. Un **comité technique** est généralement mis en place pour gérer les aspects opérationnels et faciliter le dialogue entre les parties prenantes.

La mise en place d'un FCE suit un processus structuré en plusieurs **étapes** :

1. **Évaluation de l'opportunité** : Cette étape vise à déterminer si le contexte national est favorable à la mise en place d'un FCE et à générer un consensus sur la décision de création d'un fonds.
2. **Diagnostic approfondi** : il s'agit ici d'analyser en détail la situation des fonctions clés du système éducatif du pays ainsi que d'évaluer les risques opérationnels et fiduciaires. Cette étape comprend : (i) l'analyse des fonctions éducatives essentielles telles que la planification, la budgétisation, l'exécution des activités, le rapportage technique et financier, ainsi que les systèmes d'information ; (ii) l'évaluation des réformes institutionnelles en matière de décentralisation et de déconcentration éducative, fondamentales pour le secteur ; (iii) l'examen du système national de gestion des finances publiques, incluant la passation des marchés ; (iv) la digitalisation de la chaîne PPBSE (Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi-Évaluation).
3. **Conception du fonds** : À ce stade, les modes opératoires du fonds sont définis ainsi que les appuis techniques pour renforcer les capacités locales. Les actions clés incluent : (i) sélectionner l'instrument budgétaire, comptable et financier ; (ii) définir des modes opératoires qui optimisent la productivité des structures éducatives ; (iii) assurer un accompagnement technique pour l'application des procédures nationales ; (iv) mettre en place des mesures de gestion des risques opérationnels et fiduciaires.
4. **Démarrage du fonds** : Cette étape consiste à installer les mécanismes budgétaires et financiers, à ouvrir les comptes nécessaires et à lancer l'exécution des activités. Cela peut prendre jusqu'à deux ans avant d'atteindre un rythme d'exécution régulier. Un comité technique de suivi de haut niveau, composé de responsables nationaux, notamment des ministères des Finances et de l'Éducation est nécessaire pour encadrer ce démarrage. Le recours à des appuis techniques dès cette étape est essentiel pour accompagner et conseiller le processus.
5. **Rythme de croisière** : Une fois les mécanismes installés, le FCE entre dans une phase d'exécution stable. À ce stade, les trois piliers fondamentaux du fonds sont pleinement opérationnels : (i) Planification, (ii) Gestion et marchés publics, (iii), Rapportage. Les résultats concrets incluent la définition des plans d'action et des budgets dans les délais de la Loi de finances, la réalisation des activités par les institutions nationales compétentes, la passation des marchés, et la production des rapports techniques et financiers dans les délais impartis. Même si des obstacles peuvent encore survenir, cette étape démontre que, grâce aux appuis techniques, les institutions nationales ont acquis des capacités suffisantes pour faire fonctionner efficacement le fonds.

**Les Fonds communs de l'éducation** apparaissent comme un outil efficace pour maximiser l'impact des financements internationaux dans les pays en développement, tout en renforçant les capacités locales et en soutenant les réformes institutionnelles. En permettant une gestion coordonnée et transparente des ressources, les FCE garantissent un meilleur alignement des financements sur les priorités nationales et contribuent à **l'amélioration durable des systèmes éducatifs**. Pour les décideurs comme pour les partenaires internationaux, investir dans cette approche représente une opportunité de maximiser l'impact de l'aide internationale et de soutenir les systèmes éducatifs de manière **durable** et **transformatrice**.

## Mots clés

Alignement, Aide budgétisée, Mutualisation des ressources, Efficacité de l'aide, Renforcement des capacités locales, Traçabilité des ressources, Réformes institutionnelles

## Géographie

Afrique, Burkina-Faso, Burundi, Guinée, Madagascar, Niger

### Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leurs auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement.

# SOMMAIRE

## PRINCIPAUX CONCEPTS

7

Efficacité de l'aide	11
Alignement	11
Degré d'alignement	11
Approche intégrée	12
Fongibilité des ressources financières : aide budgétaire globale ou aide budgétisée/financement budgétaire de programme	12
Budget d'affectation spéciale (BAS) et compte d'affectation spéciale au trésor (CAS/T)	13
Manuel de procédures régissant le fonctionnement des fonds communs en éducation	13
Risques fiduciaires	15

## ÉTAPES OPÉRATIONNELLES

18

<b>ÉTAPE 1 : ÉVALUATION DE L'OPPORTUNITÉ D'UN MÉCANISME COMMUN DE FINANCEMENT</b>	<b>21</b>
1.1. Positionnement et dialogue avec les partenaires et la partie nationale	21
1.1.1. Coordination sectorielle et modalité de l'aide	21
1.1.2. Dialogue avec la partie nationale	21
1.1.3. Information et suivi de l'étude dans les groupes de coordination sectorielle, point de décision	21
1.2. Partenaires disposés à mutualiser leurs ressources	22
1.3. Situations incitant à la création d'un fonds	22
1.4. Étude d'opportunité	23
1.5. Obstacles et solutions à la création d'un fonds commun	24
1.6. Sensibilisation et communication auprès des décideurs nationaux et des techniciens	25
1.7. Point de décision	25
<b>ÉTAPE 2 : DIAGNOSTIC APPROFONDI</b>	<b>26</b>
2.1. Positionnement et dialogue avec les partenaires et la partie nationale	26
2.2. Bilan des modalités de l'aide	26
2.3. Bilan du morcellement de l'aide et ses effets sur le développement des capacités du système éducatif	27
2.4. Analyse des modalités alignées de l'aide possibles dans le contexte du pays	28
2.5. Analyse de la conduite des réformes structurelles et institutionnelles en cours dans et en lien avec le secteur de l'éducation	29
2.6. Approche méthodologique	31
2.7. Analyse du système national de gestion des finances publiques incluant la passation des marchés	31
2.8. Risques opérationnels et fiduciaires	32
2.8.1. Risques opérationnels de contre-performance	32
2.8.2. Risques fiduciaires	33

<b>ÉTAPE 3 : CONCEPTION DU FONDS</b>	<b>34</b>
3.1. Phase 1 : Choix de l'instrument budgétaire comptable et financier	34
3.1.1. Volet budgétaire	35
3.1.2. Volet financier	35
3.1.3. Cas particuliers	36
3.1.4. Résultats de cette étape	36
3.2. Phase 2 : Définition des modes opératoires	36
3.3. Phase 3 : Définition des appuis techniques	37
3.3.1. Appuis techniques génériques pour chaque pilier	38
3.3.1.1. Gestion des ressources financières, exécution des dépenses	39
3.3.1.2. Passation des marchés	39
3.3.1.3. Planification et rapportage	40
3.3.2. Autres appuis techniques (non génériques)	40
3.3.2.1. Déconcentration et décentralisation	40
3.3.2.2. Appuis aux fonctions éducatives du système	41
3.3.2.3. Mobilisation de l'appui technique	41
3.4. Phase 4 : Définition des mesures de gestion des risques opérationnels et fiduciaires	42
3.4.1. Leviers de la gestion des risques fiduciaires	42
3.4.1.1. Ajout de mesures de mitigation des risques	42
3.4.1.2. Renforcement des contrôles sur la chaîne de la dépense	42
3.4.1.3. Mobilisation des corps de contrôle interne de l'État	43
3.4.1.4. Audit externe	43
3.5. Instances de dialogue et de régulation du fonds commun	43
3.6. Conception du manuel de procédures du fonds	44
<b>ÉTAPE 4 : DÉMARRAGE DU FONDS COMMUN</b>	<b>45</b>
4.1. Positionnement et dialogue avec les partenaires et la partie nationale	45
4.2. Installation du mécanisme budgétaire et financier	45
4.3. Appuis techniques	46
4.4. Instances de dialogue	46
4.5. Suivi et régulation des appuis techniques	46
4.6. Inertie du démarrage	47
4.7. Mobilisation des audits internes et externes	47
<b>ÉTAPE 5 : RYTHME DE CROISIÈRE</b>	<b>48</b>
5.1. Positionnement et dialogue avec la partie nationale	48
5.2. Lettre de cadrage technique et financière du fonds pour l'année N+1.	49
5.3. Planification des activités et programmation du budget	49
5.4. Annulation et report de crédits	50
5.5. Exécution des activités et du budget	51
5.6. Rapports financiers périodiques	51
5.7. Rapportage technique et financier semestriel et en fin d'année budgétaire	51
5.8. Temps des audits internes et externes	52
<b>COMPARAISON DES FONDS</b>	<b>53</b>
1. Coordination du secteur de l'éducation	55
2. Appui à la déconcentration et décentralisation	56
3. Planification	57
4. Rapportage technique et financier	59
5. Mécanismes budgétaires, comptables et financiers	62

6.	Arrangements spécifiques aux procédures nationales	63
7.	Audits financiers des FCE	65
8.	Appuis techniques	66

## FICHES PAYS

69

### FCE BURKINA FASO

70

<b>1.</b>	<b>JUSTIFICATION DE LA CRÉATION DU FONDS</b>	<b>72</b>
<b>2.</b>	<b>DÉMARCHE POUR LA CONCEPTION ET L'OPÉRATIONNALISATION DU FONDS COMMUN</b>	<b>72</b>
2.1.	Analyse des risques opérationnels et fiduciaires	72
2.2.	Analyse des déficits de capacités	74
2.3.	Mesures de mitigation des risques	74
<b>3.</b>	<b>CARACTÉRISTIQUES TECHNIQUES DU FONDS</b>	<b>75</b>
3.1.	Modes opératoires	75
	Alignement sur la planification	
	Alignement sur le rapportage	
	Alignement sur la passation des marchés	
3.2.	Configuration budgétaire	75
3.3.	Aspects financiers et trésorerie	76
<b>4.</b>	<b>EFFETS DE LEVIERS DU FSDEB</b>	<b>77</b>
4.1.	Coordination et dialogue sectoriels	77
4.2.	Accompagnement des réformes transversales de l'État	77
<b>5.</b>	<b>DÉFIS</b>	<b>79</b>
5.1.	Au démarrage	79
5.2.	Durant la phase de croisière	79

### FCE BURUNDI

80

<b>1.</b>	<b>JUSTIFICATION DE LA CRÉATION DU FONDS</b>	<b>82</b>
<b>2.</b>	<b>DÉMARCHE POUR LA CONCEPTION ET L'OPÉRATIONNALISATION DU FONDS COMMUN</b>	<b>83</b>
2.1.	Analyse des risques opérationnels et fiduciaires	83
2.2.	Analyse des déficits de capacités	84
2.3.	Mesures de mitigation des risques	85
<b>3.</b>	<b>CARACTÉRISTIQUES TECHNIQUES DU FONDS</b>	<b>86</b>
3.1.	Modes opératoires	86
	Alignement sur la planification	
	Alignement sur le rapportage	
	Alignement sur la passation des marchés	
3.2.	Configuration budgétaire	86
3.3.	Aspects financiers et trésorerie	87
<b>4.</b>	<b>EFFETS DE LEVIERS DU FCE</b>	<b>88</b>
4.1.	Exemple de réponse du FCE à la croissance des systèmes éducatif nationaux	88
4.2.	Accompagnement des réformes transversales de l'État	89
4.3.	Évolution des taux d'engagement et d'exécution	90
<b>5.</b>	<b>DÉFIS</b>	<b>91</b>
5.1.	Au démarrage	91
5.2.	Phase de croisière	91

## FCE GUINÉE

92

<b>1. JUSTIFICATION DE LA CRÉATION DU FONDS</b>	<b>94</b>
<b>2. DÉMARCHE POUR LA CONCEPTION ET L'OPÉRATIONNALISATION DU FONDS COMMUN</b>	<b>94</b>
2.1. Analyse des risques opérationnels et fiduciaires	94
2.2. Analyse des déficits de capacités	95
2.3. Mesures de mitigation des risques	96
<b>3. CARACTÉRISTIQUES TECHNIQUES DU FONDS</b>	<b>97</b>
3.1. Modes opératoires	97
Alignement sur la planification	
Alignement sur le rapportage	
Alignement sur la passation des marchés	
3.2. Configuration budgétaire	97
3.3. Aspects financiers et trésorerie	97
<b>4. EFFETS DE LEVIERS DU FCE</b>	<b>99</b>
4.1. Exemple de réponse du FCE à la croissance des systèmes éducatif nationaux	99
4.2. Accompagnement des réformes transversales de l'État	99
4.3. Évolution des taux d'engagement et d'exécution	99
<b>5. DÉFIS</b>	<b>100</b>
5.1. Au démarrage	100

## FCE MADAGASCAR

102

<b>1. JUSTIFICATION DE LA CRÉATION DU FONDS</b>	<b>104</b>
<b>2. DÉMARCHE POUR LA CONCEPTION ET L'OPÉRATIONNALISATION DU FONDS COMMUN</b>	<b>105</b>
2.1. Analyse des risques opérationnels et fiduciaires	105
2.2. Analyse des déficits de capacités	106
2.3. Mesures de mitigation des risques	106
<b>3. CARACTÉRISTIQUES TECHNIQUES DU FONDS</b>	<b>107</b>
3.1. Modes opératoires	107
Alignement sur la planification	
Alignement sur le rapportage	
Alignement sur la passation des marchés	
3.2. Configuration budgétaire	108
3.3. Aspects financiers et trésorerie	108
<b>4. EFFETS DE LEVIERS DU FCE</b>	<b>110</b>
4.1. Exemple de réponse du FCE à la croissance des systèmes éducatif nationaux	110
4.2. Accompagnement des réformes transversales de l'État	111
4.3. Évolution des taux d'engagement et d'exécution	111
<b>5. DÉFIS</b>	<b>112</b>
5.1. Au démarrage	112

## FCE NIGER

114

<b>1. JUSTIFICATION DE LA CRÉATION DU FONDS</b>	<b>115</b>
<b>2. DÉMARCHE POUR LA CONCEPTION ET L'OPÉRATIONNALISATION DU FONDS COMMUN SECTORIEL DE L'ÉDUCATION</b>	<b>117</b>
2.1. Analyse des risques opérationnels et fiduciaires	117
2.2. Analyse des capacités	118
2.3. Mesures d'atténuation des risques	119

<b>3. CARACTÉRISTIQUES TECHNIQUES DU FCSE</b>	<b>119</b>
3.1. Modes opératoires mis en oeuvre	119
3.2. Configuration budgétaire	120
3.3. Aspects financiers et trésorerie	121
<b>4. EFFETS DE LEVIERS DU FCSE</b>	<b>123</b>
4.1. Exemple de réponse du FCE à la croissance des systèmes éducatifs nationaux	123
4.2. Accompagnement des réformes transversales de l'État	123
4.3. Évolution des taux d'engagement et d'exécution	124
<b>5. DÉFIS</b>	<b>126</b>
5.1. Au démarrage	126
5.2. Durant la phase de croisière	127
<b>ANNEXE 1 : Glossaire</b>	<b>129</b>
<b>ANNEXE 2 : Modèle de Termes de référence pour la réalisation d'une étude d'opportunité sur l'évolution des modalités de l'aide / mise en place d'un mécanisme commun de financement</b>	<b>131</b>
<b>ANNEXE 3 : Modèle de Termes de référence pour la réalisation d'une étude de faisabilité pour la mise en place d'un Fonds commun aligné pour le secteur Education.</b>	<b>134</b>



# Introduction

Cette capitalisation des fonds communs de l'éducation (FCE) est un travail conduit par l'Agence française de développement (AFD) avec le bureau Institutions et Développement (I&D). Depuis 15 ans, l'AFD et I&D travaillent à promouvoir la mutualisation des ressources des partenaires et l'adoption de modalités alignées de l'aide aux systèmes éducatifs, en tant qu'approches et mécanismes favorables à plus d'efficacité. Ce document présente les expériences comparées de cinq fonds communs, créés à des moments différents au Burkina Faso, au Burundi, au Niger, à Madagascar et en Guinée. Il se veut un guide conceptuel sur l'alignement des modalités de l'aide, clarifiant les notions d'appui budgétaire versus aide budgétisée ou encore de financement budgétaire de programme. Cependant, ce document est avant tout un guide opérationnel, pratique et concret, qui détaille la démarche et les étapes menant à la conception et au fonctionnement des fonds communs de l'éducation. La comparaison de ces instruments renseigne sur les facteurs de réussite et les raisons des obstacles rencontrés. Elle fait la preuve des puissants effets de levier de l'alignement de l'aide au développement sur (i) les structures et les procédures nationales sans commune mesure avec l'approche projet, (ii) la responsabilité et la redevabilité des acteurs nationaux, (iii) l'augmentation rapide des capacités institutionnelles et financières de mise en œuvre des politiques éducatives, (iv) la coordination de l'aide autour des objectifs éducatifs prioritaires, et (v) la pérennité des changements provoqués.

La première partie du document introduit les principaux concepts liés aux FCE en expliquant notamment leur rôle et leur alignement sur les structures nationales. Elle souligne l'importance de la mutualisation des ressources entre les partenaires financiers pour renforcer l'efficacité de l'aide éducative et appuyer les réformes nationales. La deuxième partie présente la démarche d'opérationnalisation des FCE depuis l'évaluation de l'opportunité jusqu'à la mise en œuvre effective. La troisième partie adopte une démarche comparative entre les FCE du Burkina Faso, du Burundi, du Niger, de Madagascar et de la Guinée. Des fiches pays permettent finalement de présenter en détail la démarche et les caractéristiques propres des FCE dans les cinq pays étudiés.

# PRINCIPAUX CONCEPTS



Efficacité de l'aide	11
Alignement	11
Degré d'alignement	11
Approche intégrée	12
Fongibilité des ressources financières : aide budgétaire globale ou aide budgétisée/financement budgétaire de programme	12
Budget d'affectation spéciale (BAS) et compte d'affectation spéciale au trésor (CAS/T)	13
Manuel de procédures régissant le fonctionnement des fonds communs en éducation	13
Risques fiduciaires	15

Cette partie vise à clarifier les différents concepts dont l'utilisation est nécessaire pour comprendre la conception et le fonctionnement des fonds communs de l'éducation et particulièrement des modalités alignées de l'aide qui ne sont ni des projets ni des appuis budgétaires au sens communément admis (fongibles avec le budget de l'Etat). Ce qui distingue les fonds communs d'autres appuis est la **mutualisation (mise en commun) des ressources des partenaires extérieurs dans un mécanisme de financement dédié à un secteur dont les modalités de mobilisation et d'exécution relèvent des structures et des procédures nationales**. La particularité des fonds communs repose moins sur la mutualisation des ressources que sur les caractéristiques budgétaires, comptables et financières des instruments qui sont créés. Les concepts présentés dans cette note aident à les appréhender.

## Efficacité de l'aide

Le concept de l'efficacité de l'aide est compris dans ce document comme le lien entre la manière dont l'aide est apportée et les résultats obtenus ou en d'autres termes quels types d'aide fonctionnent le mieux (Barker, 2011 ; Bourguignon et Sundberg, 2007). L'efficacité d'une modalité peut alors être évaluée en fonction de ces effets dans trois domaines : (i) la complémentarité des ressources dans un même programme ou plan, (ii) les effets d'additionnalité ou en creux d'éviction ou de substitution, (iii) les effets d'entraînement qui influencent l'efficacité de l'aide en général (effets transformateurs).

## Alignement

La compréhension du concept d'alignement est fondamentale pour la conception et la mise en œuvre d'une modalité alignée de l'aide portant la création d'un fonds commun. La définition la plus répandue est l'alignement des appuis des Partenaires sur les politiques, stratégies et plans sectoriels de l'éducation et de la formation. Cet alignement revient à financer, quelle que soit la modalité de l'aide, les objectifs, les activités et les stratégies déclinées dans ces documents nationaux. S'aligner est alors une déclaration de principe visant à souligner que les financements envisagés contribuent à l'atteinte de la mise en œuvre des stratégies et actions nationales sans référence à la modalité de l'aide, aux acteurs de sa mise en œuvre, aux procédures et process utilisés pour exécuter les financements.

Dans le cadre de la conception des fonds communs dans le secteur de l'éducation, l'alignement est compris au sens précédent mais aussi comme **l'utilisation des procédures nationales d'exécution des activités et des ressources ainsi que l'utilisation des institutions nationales en respectant leurs attributions respectives dans la conduite des politiques publiques**. Dans le sillage de la Déclaration de Paris, le Plan d'action d'Accra et la déclaration de Busan, cet alignement fait reposer sur les structures nationales la responsabilité de la conception, de la réalisation et de la gestion des actions de développement appuyées par les ressources des partenaires. C'est dans ce but que sont utilisés les principes, les règles, les process, les outils et les ressources humaines du pays partenaire. La création d'une structure de gestion qui se substitue aux institutions nationales rendra cet alignement imparfait voire faible si des fonctions clés lui sont attribuées, comme l'élaboration d'un plan d'action, l'exécution des dépenses et la passation des marchés.

## Degré d'alignement

Tous les appuis extérieurs venant financer une politique sectorielle peuvent être alignés sur cette politique ; mais dans les faits cet alignement est variable. Il est souvent faible lorsqu'il porte uniquement sur les stratégies et objectifs nationaux. Le projet est par essence peu aligné sur les structures et les procédures nationales. Souvent constitué d'une unité de gestion ou de coordination, son intégration est faible car il se substitue aux institutions nationales. **Le degré d'alignement sera donc considéré comme fort lorsque l'alignement porte sur les structures et les procédures et comme faible lorsqu'il porte sur les politiques et stratégies du pays partenaire.**

## Approche intégrée

**La conception et le fonctionnement des fonds communs relève d'une approche intégrant i) l'alignement, ii) l'analyse des risques et iii) la prise en compte des capacités nationales face au niveau de risque constaté.** Ces éléments sont les trois piliers qui définissent les caractéristiques d'un fond commun. Ils sont liés, dépendants les uns des autres ; ils évoluent ensemble comme des curseurs :

- i. Un alignement sur les institutions et les procédures nationales ;
- ii. Une analyse des risques opérationnels et fiduciaires liés aux fonctions exercées par les institutions nationales et à l'utilisation des procédures nationales pour mobiliser les ressources extérieures ;
- iii. Un renforcement des process et des règles pour gérer les risques fiduciaires et opérationnels, et contribuer à renforcer les capacités de mise en œuvre des institutions nationales, d'une part et un accompagnement technique pour soutenir l'application des règles et des process du fonds et renforcer les ressources humaines, d'autre part.

L'alignement sur les institutions et les procédures nationales est fondé sur la conviction qu'il est du ressort des acteurs nationaux d'exécuter les activités et les dépenses des appuis des partenaires extérieurs. Les ministères sectoriels composés de l'administration centrale, de leurs services déconcentrés, régionaux et subrégionaux, des établissements publics sous leur tutelle et des services rattachés sont autant de structures à même d'exécuter des activités et des financements. Leur nombre et leurs personnels offrent des opportunités d'action à l'échelle du territoire national qu'une unité de gestion ne peut apporter.

Dès lors qu'un financement extérieur d'un Partenaire de développement est susceptible d'être mis en œuvre à travers les institutions et procédures nationales en application du principe d'alignement, le Partenaire procède à une analyse des risques fiduciaires et opérationnels qui en découlent. En fonction des résultats de ce travail, il pourra être mis en place, en concertation avec la partie nationale, des réponses adaptées aux risques identifiés afin de les maîtriser et garantir la bonne mise en œuvre du financement.

Le renforcement des process et des règles d'application, parfois imparfaits voire inexistants, est une première réponse adaptée aux risques fiduciaires et opérationnels qui peuvent être identifiés lors de la création et du fonctionnement des fonds communs. Elle est fondée sur le constat que parfois, les process sont imparfaits ou inexistants et qu'un mécanisme aligné de financement ne peut fonctionner correctement sans qu'ils soient conçus, appliqués ou améliorés.

L'accompagnement technique est fondé sur la conviction que l'application des process, lorsqu'ils sont nouveaux, et des procédures doit être appuyée et facilitée par du conseil, des transferts de savoirs et savoir-faire. Ces activités sont autant de contributions au renforcement des capacités de mise en œuvre des politiques publiques et plans sectoriels par les institutions nationales.

## Fongibilité des ressources financières : aide budgétaire globale ou aide budgétisée/financement budgétaire de programme

La fongibilité est le concept dont la compréhension est nécessaire pour concevoir et faire fonctionner une modalité de l'aide alignée. La fongibilité renvoie ici au domaine de la gestion des finances publiques. Le concept concerne :

- La fongibilité des crédits budgétaires
- La fongibilité de caisse, des liquidités ou encore la fongibilité monétaire

Pour mémoire **les crédits**, inscrits dans la loi de finances sont des autorisations juridiques de dépenser de l'argent public. Ils permettent aux ordonnateurs du budget de l'État de mobiliser des ressources financières pour réaliser des activités et atteindre des objectifs de politique publique. **La caisse** (de l'Etat) est le (ou les) compte(s) dans le(s)quel(s) des ressources financières ou des liquidités monétaires sont disponibles pour financer les activités nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques.

**La fongibilité de crédits**, appliquées aux financements extérieurs, signifie que les ressources des partenaires ne sont pas « visibles » ou distinguées dans le budget de l'État, soit par un code chiffré soit par un nom donné aux lignes de crédits. **La fongibilité de caisse** signifie que les ressources financières apportées par les partenaires n'utilisent pas un compte différent des ressources monétaires de l'Etat mais se mélangent avec ces dernières. **Lorsque la fongibilité de crédits et de caisse est totale, la modalité de l'aide correspondante est appelée « appui (ou aide) budgétaire ».** **Lorsque la fongibilité de crédits et de caisse est nulle, ou autrement dit lorsque les crédits naissant des fonds extérieurs sont distingués dans le budget, et isolés de la caisse de l'Etat, mais que la mise en œuvre du financement repose sur les structures et les procédures nationales, la modalité de l'aide peut être appelée « aide budgétisée » ou « aide /financement budgétaire de programme ».**

Les fonds communs éducation sont tous des **aides budgétisées/financements budgétaires de programme** car leurs crédits peuvent être identifiés dans la loi de finances et les ressources financières sont domiciliées dans des comptes de liquidités ou monétaires (bancaires) dédiés, qui ne reçoivent pas d'autres ressources que celles des partenaires qui contribuent au fonds ou que celles de l'État (remboursements éventuels). Dans le cas des fonds communs ces ressources sont affectées à la mise en œuvre des politiques éducatives et des programmes sectoriels de l'éducation.

Alors que les ressources des fonds communs ne peuvent se mélanger avec les crédits et les liquidités de l'État, les ressources des partenaires qui abondent les fonds communs sont fongibles entre elles, en crédits et en caisse. Rien ne les distingue entre elles dans les lignes de crédits du fonds et dans les comptes monétaires qui servent à payer les activités réalisées avec ces ressources. Les fonds ne seraient plus « communs » si cette fongibilité était réduite ou n'existait pas.

## Budget d'affectation spéciale (BAS) et compte d'affectation spéciale au trésor (CAS/T)

Budget et compte d'affectation spéciaux au trésor (BAS et CAS/T) sont deux dénominations d'une même réalité : l'affectation d'une recette à une dépense précise. Affecter des dépenses extérieures à l'éducation peut se faire à travers ce mécanisme. Ce lien qui est créé volontairement entre les financements des partenaires, le budget et la trésorerie est autorisé par les lois organiques des finances publiques de nombreux pays. Cette mécanique budgétaire et comptable permet de gérer la distinction des crédits en loi de finances en les inscrivant dans un budget à côté du budget général, de créer et gérer la distinction de caisse en autorisant l'ouverture au trésor d'un compte de liquidité pour recevoir ces fonds et les sanctuariser.

Les BAS et CAS/T ont un équilibre budgétaire qui leur est propre. En d'autres termes les dépenses doivent être égales aux prévisions de recettes.

## Manuel de procédures régissant le fonctionnement des fonds communs en éducation

Le manuel de procédures est un outil qui remplit plusieurs objectifs bien distincts nécessaires au bon fonctionnement de l'aide budgétisée portant les fonds communs :

- Fixer les principes généraux de fonctionnement du fonds
- Rappeler les règles nationales d'exécution budgétaire, comptable et financière et les aménagements éventuels qui ont été mis en place dans le cadre de la création du fonds
- Rappeler les règles nationales de passation des marchés et leurs aménagements éventuels
- Fixer les modes opératoires de certaines actions de développement (assistance technique etc.) en fonction des enjeux d'appuis identifiés

**Les principes généraux du fonds.** Cette section est introductive au manuel de procédures. Elle précise les règles fondamentales de fonctionnement du fonds. A minima, un rappel est fait (i) du principe d'alignement, (ii) de l'utilisation des institutions et des procédures nationales, (iii) du cycle de la loi de finance et de règlement, (iv) des impératifs de planification et de rapportage, (v) de la description du mécanisme budgétaire qui aura été retenu pour distinguer les crédits du fonds commun éducation de ceux du budget général de l'État, (vi) du schéma comptable, ou de compte à compte monétaires, centraux et déconcentrés, voire décentralisés, (vii) des effets de levier recherchés, (viii) des obligations de contrôle interne et externe, et dans ce cadre, de la participation des institutions nationales disposant de ce mandat, (ix) du rôle des procédures d'opération.

**Les règles nationales d'exécution budgétaires, comptables et financières.** Elles sont décrites dans les textes nationaux qui organisent la gestion des finances publiques du pays partenaire. La loi organique des finances publiques règle cette gestion ainsi que les lois et décrets d'application portant à titre d'exemple nomenclature du budget de l'Etat, exécution des dépenses, schéma comptable. Ces textes sont en général inspirés ou orientés par le droit communautaire comme celui de l'UEMOA<sup>1</sup>, de la CEDEAO<sup>2</sup> ou de la CEMAC<sup>3</sup>.

Pour autant, malgré l'existence de ce corpus juridique qui encadre et fixe la gestion des finances publiques, il a souvent été fait le choix lors de la conception des fonds de présenter ces dispositions sous la forme de procédures, c'est-à-dire de tâches, d'acteurs en charge de leur réalisation et de succession logique, technique et temporelle. Cette formalisation des procédures naissant des textes de lois était rarement disponible dans les pays partenaires. Les gestionnaires connaissaient les textes à des degrés divers mais tous n'en n'avaient pas la même interprétation. Leur application pouvait varier. Dans les cas les plus extrêmes, les gestionnaires méconnaissaient tout ou partie de la procédure et appliquaient des règles différentes d'un poste administratif et comptable à l'autre.

**Les règles nationales de passation des marchés.** Comme pour les procédures d'exécution des dépenses, le manuel de procédures d'un fonds commun peut englober une partie dédiée aux procédures de passation des marchés en référence au code des marchés publics; notamment quand ce travail de structuration n'avait pas été fait et l'interprétation du code des marchés public national était sujette à des variations consécutives, comme au point précédent à un manque de qualification des personnels, des pratiques entérinées mais non conformes à l'esprit et à la lettre des lois et règlements de la passation des marchés.

**Les procédures d'opération.** Ces procédures sont des procédés ou des process. Elles fixent des séquences de travail découpées en tâches ou activités successives, par acteur et selon un tempo à respecter pour produire un service ou un rapport, exercer une compétence ou une fonction, remplir une mission. La sélection de ces process qui sont à définir est consécutive d'un examen des fonctions clés de l'éducation et de leur exercice effectif ou non. Ces fonctions concernent deux domaines principaux :

- i. La mise en œuvre de l'approche sectorielle qui suppose (i) une planification et un rapportage exhaustif et consolidé des sous-secteurs composant le système éducatif, (ii) la disponibilité des données sur les financements intérieurs et extérieurs toutes modalités de l'aide confondues, alignées ou aide projet.
- ii. L'exercice des compétences clés, stratégiques et opérationnelles, sans lequel le système éducatif ne peut gagner en performance, des ministères en charge de l'éducation et la formation, dans leur portion centrale, déconcentrée, et dans leurs relations avec les collectivités territoriales lorsque des transferts de compétences en éducation ont été décrétées.

La définition des procédures d'opération est donc une réponse aux déficits de process portant sur les fonctions clés du secteur de l'éducation et des ministères, **repérés lors d'un état des lieux** au moment de la conception du fonds et avant la rédaction du manuel de procédures.

L'état des lieux permet de pointer deux types de déficits :

- **Une absence de process formalisé pour exercer des fonctions importantes comme la planification et le rapportage.** Pour autant des pratiques existent. Elles sont connues des personnels, internalisées dans les structures, reconduites année après année. Elles sont satisfaisantes pour les uns, imparfaites pour les autres. L'examen de ces pratiques sera l'occasion d'en débattre afin de fixer une procédure qui trouve l'adhésion de tous et contribuera à améliorer l'exercice de la fonction concernée.

<sup>1</sup> Union économique et monétaire ouest-africaine

<sup>2</sup> Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

<sup>3</sup> Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale

- **Une absence de process car la fonction n'a pas été exercée.** Deux exemples illustrent cette situation : i) la démarche de cadrage des dotations budgétaires annuels des services déconcentrés et des priorités opérationnelles, ii) le transfert effectif des compétences et des ressources aux collectivités locales dans le secteur de l'éducation. Dans les deux cas et dans les pays concernés par les fonds communs, les pratiques n'existaient pas et les process non plus.

La définition ou formalisation des procédures d'opération relèvent d'une approche procédurale des capacités qui est fondée sur le principe qu'au-delà des ressources humaines et des outils, produire exige une démarche, la réalisation de tâches ordonnée selon une logique connue et partagée, leur répartition ou distribution par structure et personnel, leur coordination, les périodes de réalisation. Tant que ces procédures d'opération ne sont pas fixées, à quoi bon former des personnels dont le travail n'est pas cerné, ou encore introduire des outils en méconnaissant les données de base à collecter et traiter. Renforcer les capacités en méconnaissant les process est une approche très courante qui donne peu de résultats. Ce constat explique en grande partie pourquoi, malgré des appuis importants en volume et dans la durée de la planification du secteur de l'éducation, un plan d'action annuel exhaustif de toutes les interventions et des rapports sectoriels d'exécution ne sont toujours pas disponibles dans de nombreux pays.

En résumé, la conception d'un manuel de procédures est d'abord une réponse aux points suivants :

- A la variabilité des pratiques de gestion et de l'application des procédures nationales d'exécution budgétaire, comptable et financière, de passation des marchés naissant d'une méconnaissance des règles, d'un manque de qualification des personnels, d'outils inadaptés, de la corruption ;
- Au déficit de capacités pour exercer les fonctions clés, stratégiques et opérationnelles nécessaire au bon fonctionnement du système éducatif, à l'amélioration de sa performance.

**Les risques opérationnels.** Le risque opérationnel peut être défini dans le cas des fonds communs par la non-réalisation des activités du plan sectoriel ou plan d'action, et en particulier des activités financées par le fonds. Les causes de cette contre-performance qui impactent le taux de décaissement des financements sont en général les suivantes :

- Trop d'activités sont attribuées à une seule structure (une direction, un service central ou déconcentré) qui ne dispose pas des ressources humaines pour les préparer ou les concevoir, puis les réaliser. La centralisation des activités, même au niveau régional, est au-delà de tout autre critère de capacité, la première cause de contre-performance des fonds communs et de la mise en œuvre des plans d'action de l'éducation ;
- Bien que les rôles opérationnels entre les structures qui composent le système éducatif soient généralement bien définis et repartis, certaines de ces structures exercent, en plus de leurs fonctions, des activités relevant d'autres structures, ce qui revient encore une fois à concentrer trop d'activités dans un même organisme qui ne dispose pas des capacités pour les réaliser ;
- Les achats ou acquisitions nécessaires à la réalisation des activités n'ont pu être réalisés dans les délais requis. Ce retard renvoie aux procédures de passation des marchés et d'exécution des dépenses. Les dossiers de marchés sont produits avec lenteurs, notamment la spécification technique des besoins, par les services bénéficiaires. Les directions des marchés sont parfois peu dotées en ressources humaines compétentes. Les risques opérationnels naissent pour une grande partie de l'organisation centralisée jusqu'à ce jour des ministères en charge du secteur de l'éducation et de la formation.

## Risques fiduciaires

L'analyse des risques fiduciaires est une démarche adoptée lors de la conception des fonds communs. Elle part du principe que (i) des irrégularités dans l'application des procédures d'exécution des dépenses et de passation des marchés se produiront lors de la gestion par les acteurs nationaux des ressources du fonds commun, (ii) ces irrégularités peuvent être anticipées, leur nombre et leur volume réduits par des mesures et des actions bien ciblées.

Les risques fiduciaires naissent des opérations supportées par des dépenses et des actes de gestion. Les principaux risques fiduciaires peuvent être les suivants :

### En lien avec les process

- Les ressources sont affectées à une autre destination que celle envisagée dans les documents de planification ;
- Les procédures appliquées ne garantissent pas le juste prix de l'activité
- Des malveillances ou irrégularités volontaires détournent les ressources de leurs buts directs ou indirects
- Les process ne permettent pas une bonne traçabilité des financements, le lien entre les dépenses effectives et les opérations ne peut être établi ou documenté

### En lien avec les dépenses courantes

- Des paiements réalisés mais insuffisamment justifiés
- Des paiements irréguliers car ne respectant pas les procédures
- Des paiements non fondés car attachés à des activités qui ne se sont pas déroulées
- Une justification imparfaite d'une activité planifiée et autorisée
- Un usage abusif de certains biens et services comme les véhicules, le téléphone, le carburant...

### En lien avec la passation des marchés et plus largement la commande publique

- Des procédures imparfaites de subventionnement occasionnant des surcoûts ou des prix élevés des prestations fournies
- Le non-respect des procédures de passation des marchés (choix de la procédure, respect des règles et des étapes...) entraînant des surcoûts, une faible efficacité et efficacité de la dépense, des besoins partiellement ou non satisfaits : mise en concurrence biaisée, marchés fléchés (pré-attribués, rétrocommissions, prestataires incompetents...)

**Réduire les risques fiduciaires.** Une fois analysés, les risques fiduciaires doivent être contenus afin que les dépenses et les marchés exécutés selon les procédures et par les institutions nationales puissent être acceptables au regard des normes internationales de gestion, d'audit et des bonnes pratiques. La réduction ne signifie pas élimination. Des irrégularités seront toujours constatées pour des raisons très différentes, l'essentiel est de les contenir en nombre, en diversité et surtout en volume financier.

Dans ce but, il faut actionner plusieurs leviers en même temps **(i) un relèvement ou une hausse du contrôle interne, (ii) une dissuasion par un contrôle externe fort** (non mobilisé par le ministère qui est contrôlé), **(iii) des aménagements aux procédures nationales pour ajouter des contrôles à ceux existants, (iv) des actions de renforcement de l'application des procédures, (v) un accompagnement technique fait de conseils et de formations**, pour soutenir dans leur travail chaque catégorie de personnel en poste dans les administrations techniques aux finances et les organes de passation des marchés.

**Renforcer l'action des structures nationales de contrôle des dépenses et des marchés.** Dans les pays où les fonds communs ont été créés, les organes nationaux de contrôle sont en place. En général, ils sont dotés de ressources humaines compétentes mais en nombre limité. Ils disposent de peu de moyens budgétaires et matériels pour agir. Le relèvement du contrôle national des dépenses et des marchés peut se faire par la mobilisation de ces structures dans des travaux routiniers et organisés de contrôle périodique des fonds. Le caractère national des structures de contrôle leur donne une légitimité élevée. La collaboration entre les partenaires et ces structures peut s'inscrire dans la durée et dans des conventions de partenariat « gagnant-gagnant ».

**Renforcer ou développer les outils qui améliorent la collecte des données et des informations sur les opérations, les dépenses et les marchés.** Un risque peu évoqué dans les rapports d'analyse mais à l'origine d'une détérioration de la relation de confiance entre les partenaires et la partie nationale est la rupture du lien entre l'activité et la dépense, c'est-à-dire la perte des données opérationnelles qui permettent d'attacher la réalisation d'une activité à une dépense enregistrée dans le système intégré de gestion. Ce point critique rejoint la question du rapportage technique et financier. Pour réduire ce risque à l'origine des dépenses inéligibles, des outils sont à développer. Ils permettent d'enregistrer les flux d'activités et de les relier aux dépenses. Ces données, une fois capturées, seront ensuite utilisées pour rendre compte aux partenaires des activités réalisées et financées.



**Développer des process et des règles favorables à la redevabilité des personnels en charge de la gestion du fonds et introduire dans ce but des ajustements aux procédures nationales si nécessaire.** Cette approche est délicate car elle réduit le degré d'alignement sur les procédures nationales. Elle devrait être le dernier recours lorsque les mesures prises dans les domaines évoqués ci-avant ne sont pas jugées suffisantes pour réduire les risques. Les ajustements des procédures nationales peuvent être de trois natures :

- La non-application de la règle nationale jugée trop permissive ;
- La modification d'une partie de la règle nationale (un seuil par exemple) pour l'adapter et la rendre plus favorable à la réduction du risque ;
- La création d'une règle s'ajoutant aux autres règles nationales pour renforcer le contrôle.

**Mobiliser l'audit externe.** L'audit externe, et notamment lorsqu'il est mobilisé hors fonds commun (par exemple par un partenaire du fonds), a plusieurs vertus qui incitent à ne pas négliger ses effets sur la qualité des dépenses, des marchés et l'évolution de la gestion des finances publiques dans le pays partenaire :

- Il est dissuasif lorsqu'une information suffisante est diffusée en amont de sa réalisation auprès de tous les ministères et leurs directions, des établissements publics, services rattachés, des collectivités locales et agences qui seront contrôlés ;
- Il contraint à la préparation des rapports financiers annuels et aux rapprochements comptables pour vérifier les données collectées ;
- Son déroulement et ses résultats nourrissent le dialogue entre les partenaires et la partie nationale, c'est-à-dire les ministères sectoriels et des finances sur la gestion des ressources et des marchés du fonds commun, les réformes en cours pour améliorer cette gestion, la performance de la chaîne de la dépense, la passation des marchés, le système de contrôle interne ;
- L'obligation de mettre en œuvre les recommandations de l'audit conduit souvent à une amélioration de la gestion des ressources des fonds, voire à une amélioration de la gestion des finances publiques au sens plus large.

Cependant, ces effets de levier perdent de leur force lorsque les audits sont de mauvaise qualité.

# ETAPES OPÉRATIONNELLES



<b>ÉTAPE 1</b> : Évaluation de l'opportunité d'un mécanisme commun de financement	<b>21</b>
<b>ÉTAPE 2</b> : Diagnostic approfondi	<b>26</b>
<b>ÉTAPE 3</b> : Conception du fonds	<b>34</b>
<b>ÉTAPE 4</b> : Démarrage du fonds commun	<b>45</b>
<b>ÉTAPE 5</b> : Rythme de croisière	<b>48</b>

L'objectif de cette partie est de décrire les process et les opérations pertinentes à conduire pour concevoir et utiliser un fonds commun dans un secteur social comme l'éducation. Ces repères dans certains contextes demeureront pertinents. Ils pourront s'appliquer à des mécanismes de financement alignés dans d'autres secteurs sociaux, voire productifs.

Les 3 principales particularités des fonds communs (tels qu'ils ont été conçus au Burundi, Niger, Burkina Faso, à Madagascar et en Guinée) sont :

- **la mutualisation des ressources affectées par les partenaires au secteur de l'éducation et de la formation.** Les partenaires du fonds acceptent de verser dans une même caisse leurs financements et les rendre fongibles. Une fois déposées sur un compte bancaire (souvent au Trésor public du pays partenaire) ces ressources servent indistinctement la réalisation des activités d'un programme qui a été convenu entre les parties.
- **leur mécanisme budgétaire, comptable et financier qui utilise les structures et les procédures nationales du pays partenaire.** Leur fonctionnement est porté par le principe d'alignement que la Déclaration de Paris a promu.
- **leurs ressources qui ne se mélangent pas dans le budget et dans la caisse de l'Etat.** Les Fonds garantissent une affectation des financements au secteur de l'éducation et aux activités prioritaires fixées dans un plan d'action validé par les partenaires du Fonds. Dans la doctrine de l'AFD sur les financements budgétaires, ils sont une variante, parmi plusieurs, des financements budgétaires de programme (FB-PR). Au Partenariat Mondial pour l'Éducation (GPE), ils sont dénommés « aide budgétisée ». Ils se distinguent ainsi de l'appui budgétaire sectoriel qui n'aura pas les mêmes mécanismes d'affectation et de traçabilité des ressources.

Ces particularités des fonds sont le résultat « d'une ingénierie des effets de levier » pour la transformation des systèmes éducatifs ainsi que la rencontre d'une masse critique de financements affectée avec une modalité alignée de l'aide sur les structures et les procédures nationales.

Cette partie décrit les étapes allant de la réflexion initiale à la conception et au fonctionnement d'un fonds commun :

Étape  
1

**L'évaluation de l'opportunité** poursuit l'objectif de déterminer s'il est pertinent de créer un fonds commun, si les conditions générales à son installation sont réunies.

Étape  
2

**L'étude diagnostique approfondie** à la création d'un fonds commun doit déterminer les principaux déficits à combler dans le système éducatif, les leviers que le fonds pourra actionner pour transformer le système éducatif, ainsi que les mesures à prendre pour atténuer les risques opérationnels et fiduciaires.

Étape  
3

**La conception du fonds commun** doit déterminer ces aspects opératoires, budgétaires et financiers, mais aussi permettre d'identifier les besoins en appuis techniques et les mesures de gestion des risques opérationnels et fiduciaires à prévoir.

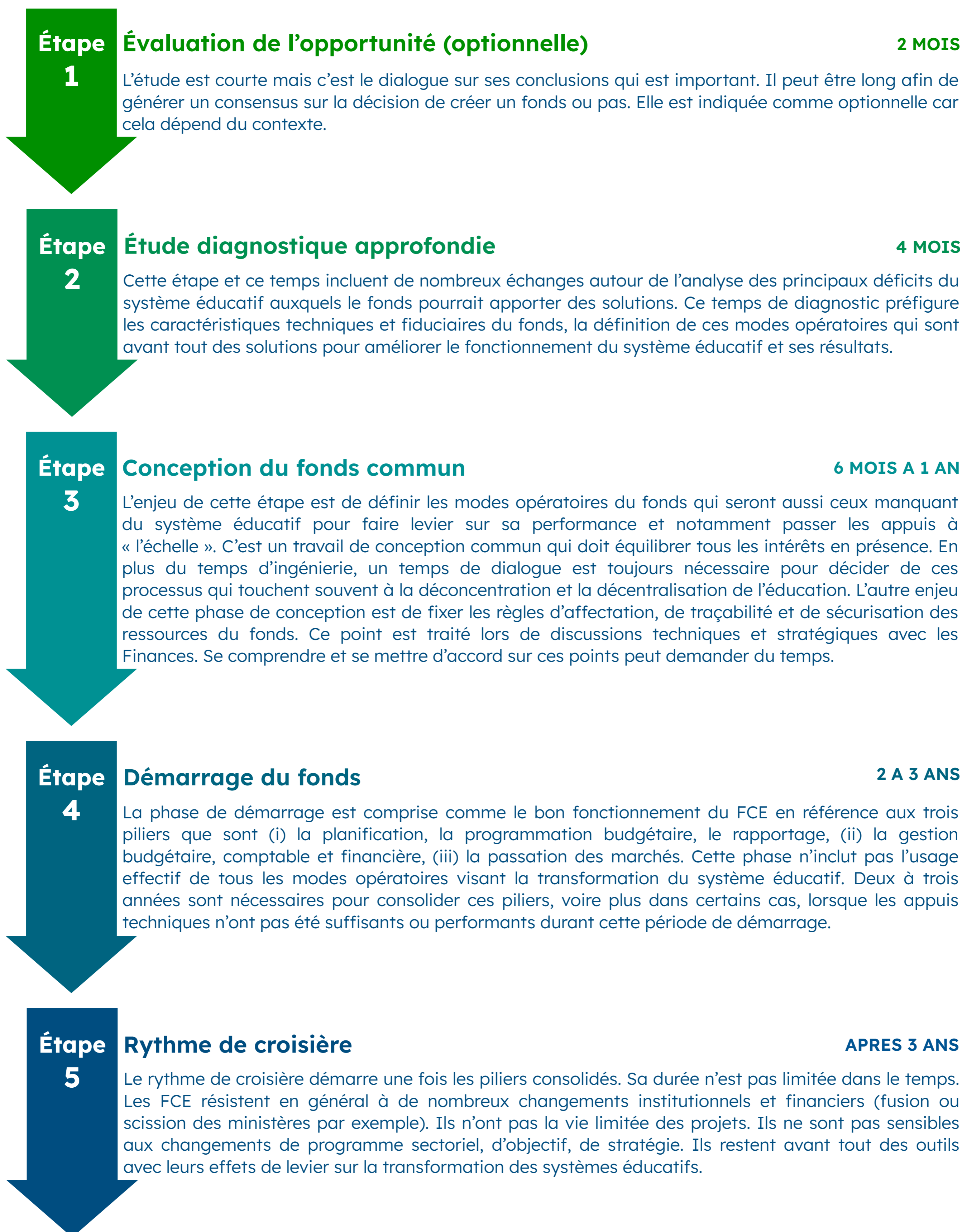
Étape  
4

**Le démarrage du fonds** qui se caractérise par l'application de l'ensemble des dispositions (règles, procédures, organisation, mesures, modes opératoires...) convenues entre les parties pour faire fonctionner le fonds et actionner ses leviers sur le système éducatif.

Étape  
5

**Le rythme de croisière**, durant lequel les financements extérieurs s'exécutent selon les dispositions convenues du fonds, voit les acteurs nationaux réaliser les activités, consommer les ressources et réguler le fonctionnement du fonds en collaboration avec leurs partenaires.

Le schéma ci-après présente une estimation du temps nécessaire à la réalisation des différentes étapes de création et de démarrage d'un fonds commun de l'éducation qui sont décrites dans ce document. Plus la création du fonds est portée par le pays partenaire, plus les étapes et les travaux s'enchaîneront dans les meilleurs délais. Lorsque des débats naissent, ce qui est fréquent, le temps du dialogue, d'une compréhension commune de la pertinence et des avantages de l'instrument prolonge la conception du mécanisme et retarde en général la prise de décision. Les indications de durée de chaque étape données dans le schéma ci-après sont par conséquent moyennes.



## Étape 1

# Évaluation de l'opportunité d'un mécanisme commun de financement

Cette étape tentera de répondre à deux questions liées aux caractéristiques des fonds communs évoquées en introduction :

- Existe-t-il plusieurs partenaires disposés à mutualiser leurs ressources pour financer un programme sectoriel de développement du pays partenaire, que ce programme soit existant ou pas, à concevoir, ou à réviser, actualiser ?
- Est-ce que l'environnement politique, sectoriel, institutionnel, financier ainsi que les appuis en cours des partenaires au développement offrent des opportunités d'alignement sur les structures et les procédures nationales ?

## 1.1. Positionnement et dialogue avec les partenaires et la partie nationale

### 1.1.1. Coordination sectorielle et modalité de l'aide

L'introduction du concept de **fonds commun** et de **modalité alignée de l'aide** est un sujet relevant du **groupe sectoriel en éducation** et/ou des **instances en charge de la coordination** des appuis au système éducatif. Il serait paradoxal en effet de créer et d'animer des comités de coordination des appuis extérieurs qui ont pour principal objectif de limiter les effets négatifs de l'aide fragmentée dans des projets sans dialoguer sur les options qui permettent de limiter les doublons et l'effet « archipel » de cette approche non alignée. Mutualiser les ressources, **s'aligner sur les procédures et les institutions nationales devrait donc être un point à l'ordre du jour de toutes les instances et de toutes les réunions visant à coordonner l'intervention des partenaires.** Les PTF peuvent porter cette ambition de réduire la fragmentation de l'aide en faisant la promotion d'un fonds commun. L'objectif peut être inscrit avec clarté dans les ordres de jour et les comptes rendu des groupes de coordination sectorielle.

### 1.1.2. Dialogue avec la partie nationale

Malgré la ténacité des faits qui démontrent que l'approche projet est un instrument de subordination des institutions nationales à des process et « des règles du jeu » extérieurs au pays partenaire, **un dialogue est à construire avec les décideurs nationaux en amont de la démarche de conception du fonds commun pour faire connaître et valoriser les modalités alignées de l'aide.** Convaincre les décideurs nationaux de la pertinence et de l'utilité de ces modalités est un objectif du dialogue de haut niveau que les agences de développement peuvent conduire pour améliorer l'efficacité de l'aide aux secteurs sociaux comme l'éducation. Une fois une compréhension mutuelle installée, un accord sur le chemin de l'alignement trouvé, les étapes de préparation d'un fonds commun peuvent se dérouler. Les éléments de langage sont (i) le secteur dispose de capacités pour mettre en œuvre les activités supportées par des financements extérieurs, (ii) **il est de la responsabilité des institutions nationales de gérer ces financements et d'être redevables de leur utilisation,** (iii) les progrès du secteur ne peuvent être obtenus que lorsque les appuis extérieurs seront « à l'échelle » et les institutions nationales « dans le siège conducteur ».

### 1.1.3. Information et suivi de l'étude dans les groupes de coordination sectorielle, point de décision

Le partage des termes de référence de l'étude d'opportunité, le suivi collectif de l'étude, ainsi que le partage de ses résultats et recommandations permettent d'embarquer les partenaires techniques et financiers ainsi que les décideurs nationaux sur le chemin de la création d'un fonds commun adossé à une modalité alignée de l'aide. Pour autant **la décision de créer le fonds doit être de haut niveau (Ministre du secteur, Premier ministre, Ministre des finances) pour la partie nationale, chef d'Agence et siège pour les partenaires au développement.**

## 1.2. Partenaires disposés à mutualiser leurs ressources

De nombreuses agences sont favorables à la mutualisation de leurs ressources dans une caisse commune en appui au secteur de l'éducation. On peut citer l'Union européenne, les coopérations luxembourgeoise, française, suisse, belge, norvégienne, danoise, hollandaise, canadienne, espagnole, la KfW, le GPE, l'UNICEF. Rien dans leur cadre stratégique ne les empêche de participer à ces initiatives, à part peut-être certaines agences dont le mandat unique est l'appui technique et non le financement de programme. Mais toutes ne prennent pas l'initiative de créer un fonds et ne souhaitent pas exercer un leadership dans ce domaine, souvent pour des questions de ressources humaines en interne. La création d'un fonds a besoin d'un partenaire à la manœuvre convaincu de l'intérêt de sa création et qui mobilisera ses ressources (humaines, financières et d'expertise) pour atteindre cet objectif. L'AFD a été ce partenaire pour la création de la majorité des fonds communs existants. Les cadres de coordination et de dialogue du secteur de l'éducation sont le lieu indiqué pour partager cette initiative avec les autres partenaires et la partie nationale. **Convenir d'une étude préliminaire pour déceler les opportunités et les difficultés éventuelles de la création d'un fonds est un bon outil pour promouvoir cet instrument.**

## 1.3. Situations incitant à la création d'un fonds

Les signes pouvant inciter à la mutualisation des ressources des partenaires sont les suivants :

- **Une aide fragmentée** qui ne peut être alignée correctement derrière les objectifs prioritaires de la politique éducative et du plan sectoriel, qui dépossède la partie nationale de ses responsabilités opérationnelles.
- **Des projets en appui à l'éducation nombreux, aux approches et aux process différents, aux financements modestes, très territorialisés** (ciblage des régions et des localités), un phénomène de l'aide « archipel » qui génère des inégalités au lieu de les résoudre, dont les taux d'exécution sont souvent faibles.
- **Des structures de l'éducation peu ou pas financées avec les ressources extérieures** dont les missions sont pourtant essentielles à la performance du système éducatif (établissements scolaires, établissements publics autonomes, services déconcentrés). Ce déficit peut s'expliquer par leur grand nombre, des circuits financiers trop lourds à mettre en place dans le cadre de projet, des coûts de transaction élevés, ...
- **Des difficultés de coordination sectorielle des appuis extérieurs** se traduisant par une méconnaissance par le ministère de l'Éducation des appuis en cours, le financement d'une même action plusieurs fois, une tension entre les charges courantes générées par les nombreux projets et l'évolution du budget général de l'éducation.
- **Des expériences de projet localisées**, difficiles à passer à l'échelle du fait des coûts réels des approches et procédés implémentés, difficiles ou impossibles à supporter par les ressources intérieures.
- **Des effets de projet peu perceptibles dans la durée** avec des « remises-reprises » qui ne se font pas (faible internalisation des démarches et process de projet dans les structures nationales, perte des RH, capitalisation et valorisation des résultats rapidement oubliés, reconduction des mêmes pratiques...).
- **Des réformes institutionnelles nationales** pouvant apporter plus de performance au secteur de l'éducation mais **dont la mise en œuvre piétine** faute de financements suffisants pour les conduire, parfois de volonté politique. Il s'agit souvent de la décentralisation au sens large (territoriale et fonctionnelle), de la déconcentration subrégionale des services techniques de l'État, du soutien aux partenaires sociaux de l'école comme les comités de gestion et les associations pouvant œuvrer au bon fonctionnement du système éducatif et à l'ensemble des services périscolaires si utiles pour alléger le coût d'opportunité des ménages et améliorer les scolarisations.

- Des systèmes nationaux connaissant **des faiblesses** malgré les nombreux projets visant le renforcement de leurs capacités, **dans l'exercice de fonctions pourtant clés comme la planification, la programmation budgétaire, l'exécution, le rapportage et suivi-évaluation.** L'usage même de l'outil budgétaire national est souvent mal maîtrisé, laissant aux techniciens des finances mieux formés des décisions stratégiques pour le secteur de l'éducation. Un statut quo dans ces domaines amoindrit l'action des projets et l'efficacité de l'aide.
- Une **volonté des acteurs nationaux de voir l'alignement des appuis extérieurs** derrière les structures et les procédures du pays pour les renforcer, devenir une réalité opérationnelle, mais aussi rompre avec une perte de souveraineté naissant d'une subordination permanente et envahissante au plan institutionnel à des règles, des process et des équipes de projets.



**Astuce :** pour disposer d'une vision plus complète des appuis au secteur, il sera utile de suggérer au chef de file de réaliser une cartographie des appuis financiers et techniques (y compris des ONG). Cette cartographie peut être réalisée avec un appui externe ou en interne, les informations étant directement fournies par les PTF du secteur. Cette cartographie pourra être partagée avec le GLPE.

## 1.4. Étude d'opportunité

La réalisation d'une étude d'opportunité devra être intégrée à la phase d'identification. L'étude sera courte, environ 40 jours-homme. Elle poursuivra l'objectif d'évaluer en quoi la mutualisation des ressources dans un mécanisme aligné sur les structures et les procédures nationales présenterait des avantages en termes d'effets de levier pour résoudre des déficits qui n'ont pas, selon d'autres modalités, trouvés de solutions ou pour lesquels les progrès sont trop lents au regard des enjeux du secteur de l'éducation (scolarisation, équité, qualité, pilotage et accompagnement des réformes). Elle pourra aussi analyser quels sont les PTF favorables à la création d'un mécanisme commun de financement.

L'étude est d'abord un prétexte d'examen des signes « favorables » évoqués ci-avant et de dialogue sur des thèmes qui en général n'apparaissent pas dans les échanges consécutifs à la mise en œuvre des projets. Il est donc important d'associer les acteurs suivants à toutes les étapes de son déroulement (élaboration des TDR, rencontres de lancement, collecte des données quantitatives et qualitatives, restitutions des constats provisoires, puis définitifs) :

- Le Ministère en charge des finances et du budget
- Le ou les Ministères en charge de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur
- Le ou les Ministères en charge de la réforme de l'Etat dont la décentralisation
- Les partenaires techniques et financiers

Au terme de ce travail, l'étude doit montrer sur le plan technique en quoi la mutualisation des ressources dans un fonds commun aligné sur les structures et les procédures nationales pourra être un vecteur de changement pour le secteur de l'éducation, quels déficits seront comblés, en mettant l'accent sur les domaines suivants :

- La chaîne de planification, programmation, budgétisation et suivi-évaluation (PPBSE)
- Les réformes institutionnelles entreprises et à approfondir dans le secteur de l'éducation
- La gestion budgétaire, comptable et financière ainsi que la passation des marchés
- La coordination des politiques et des actions sectorielles
- Le renforcement des relations fonctionnelles entre le ou les Ministères en charge de l'éducation et le Ministère en charge des finances

Étant compris que toute amélioration dans ces domaines contribue à plus de performance dans le système éducatif.



**Astuce :** l'étude d'opportunité peut intégrer ou être complétée à ce stade par une analyse des réformes de gestion des finances publiques.

## 1.5. Obstacles et solutions à la création d'un fonds commun

Lors de cette étape d'identification, plusieurs obstacles peuvent survenir et orienter les décisions dans un mauvais sens.

### **OBSTACLE 1 : les capacités des institutions nationales sont jugées insuffisantes pour porter un fonds commun**

Ce risque est un prétexte ou une croyance. Il est avancé par de nombreux acteurs pour ne pas s'aligner sur les procédures et les institutions nationales. **C'est justement parce que les capacités des institutions nationales sont faibles qu'il faut les mobiliser pleinement et les développer de l'intérieur.** Des études ont prouvé les effets de levier des modalités alignées de l'aide sur la mise en œuvre des réformes permettant aux institutions nationales de renforcer leurs capacités à conduire les politiques publiques. Poursuivre la création de structures de projet va au contraire les affaiblir davantage en (i) siphonnant les ressources humaines disponibles dans le secteur pour travailler comme agent de projet ou à son exécution par prélèvement sur de courtes ou de plus longues périodes, (ii) en créant des conflits de compétence par un chevauchement des responsabilités et fonctions exercées par le projet et les institutions nationales, (iii) en consommant des capacités dans la définition et l'utilisation de process de projet sans lendemain, souvent différents et nombreux, dont l'utilisation est justifiée par la recherche d'un profit de distinction.



**Astuce :** l'étude d'opportunité peut prévoir un volet d'analyse des capacités et des principales fonctions à renforcer, préfigurant un dispositif d'assistance technique.

### **OBSTACLE 2 : les risques fiduciaires sont trop élevés pour confier la gestion des financements extérieurs à la partie nationale dans un mécanisme de financement aligné.**

Il est certain que l'alignement sur les systèmes nationaux revient à épouser tous leurs dysfonctionnements. Mais **les risques fiduciaires existent aussi dans les structures de projet.** Des principes pourraient dans ce domaine être arrêtés en référence au CPIA<sup>1</sup> de la Banque mondiale et aux PEFA<sup>2</sup> conduits par les européens. Dans le cadre des CPIA, certains volets de la chaîne PPBSE sont notés comme dans les PEFA. Il pourrait être admis à titre d'exemple qu'en dessous d'un certain score le pays n'est pas éligible à une modalité alignée de type fonds commun. De la même manière des références au PEFA pourraient retenues et prises en compte pour décider de la préparation d'un fonds.

Dans tous les cas, **le risque fiduciaire est omniprésent lors de la conception d'un fonds commun aligné et utiliser les règles de gestion de l'Etat, ses outils, mobiliser ses fonctions et ses personnels permet de faire levier sur tout le système de gestion afin de l'améliorer.**

Dans le cas d'un environnement politique et social particulièrement dégradé, porteur de troubles sociaux majeurs, voire d'un effondrement institutionnel, souvent corrélé à des notes très basses au CPIA et au PEFA, il sera difficile de créer un fonds commun.



**Astuce :** l'étude d'opportunité permettra de discuter avec la partie nationale des points de contrôle à renforcer ou à mettre en place. Cette discussion doit inclure le ministère des Finances pour identifier les éventuels appuis à positionner sur la chaîne de la dépense et/ou pour renforcer la chaîne de la dépense sur des sujets spécifiques rarement pris en compte (détection des fraudes, risque de corruption et/ou de collusion, etc.).

<sup>1</sup> L'évaluation des politiques et des institutions (CPIA) est un outil de diagnostic annuel destiné aux pays d'Afrique subsaharienne qui peuvent bénéficier des financements de l'Association Internationale de Développement (IDA). Établi sur une période d'un an le CPIA jauge la qualité des structures politiques et institutionnelles nationales, et leur capacité à soutenir une croissance durable et à réduire la pauvreté. Les pays sont notés sur une échelle de 1 (note la plus faible) à 6 (note la plus élevée) pour 16 indicateurs regroupés dans quatre catégories : gestion économique ; politiques structurelles ; politiques de lutte contre l'exclusion sociale et de promotion de l'équité ; gestion du secteur public et institutions.

<sup>2</sup> Le PEFA (public expenditure financial assessment) est un outil d'évaluation de la gestion des finances publiques. L'évaluation PEFA permet de disposer d'une analyse détaillée, systématique et factuelle de la performance de la GFP à un moment donné.



### **OBSTACLE 3 : Seul un partenaire au développement est intéressé par la perspective de création d'un mécanisme commun de financement aligné.**

**Un fonds peut être créé sans être « commun » ou mutualisé entre plusieurs partenaires à son démarrage.** Un partenaire est en mesure d'installer un tel mécanisme avec son seul financement. Il peut ensuite devenir commun si un second partenaire est intéressé par cette modalité. Ce cas de figure est la perspective à moyen terme du financement budgétaire de programme du 3ème C2D en Côte d'Ivoire dans le secteur de l'éducation. Il pourra une fois lancé accueillir, sans modification de la mécanique budgétaire et financière retenue, d'autres financeurs adhérents à l'approche. Certains fonds ont eu beaucoup de succès des années après leur création au point de rassembler 8 à 10 partenaires (comme au Burkina Faso et au Niger par exemple). Les taux d'exécution les rendent le plus souvent attractifs et les coûts d'entrée sont très faibles (cf. section en infra). Leur succès est aussi le résultat d'un portage national à très haut niveau. Quand ils sont sectoriels et couvrent plusieurs Ministères, l'engagement du Premier Ministre et de son cabinet est souvent déterminant pour leur développement.

## **1.6. Sensibilisation et communication auprès des décideurs nationaux et des techniciens**

Ce travail est essentiel car la partie nationale est souvent peu ou mal informée sur la palette des modalités alignées de l'aide, celles qui pourrait répondre au mieux à leurs besoins et soutenir la mise en œuvre de la politique éducative. Ils ne connaissent souvent que les projets et les appuis budgétaires fongibles. **Les fonds communs avec leurs particularités d'affectation et la mutualisation des ressources, avec leur caractère aligné sur les structures et les procédures nationales, n'ont pas figuré par méconnaissance dans de nombreux pays comme des modalités possibles des appuis extérieurs.** En outre, les personnels des projets, en liaison permanente avec les institutions nationales, sont une force de pression pour conserver des mécanismes non alignés dont ils tirent profit. Ce jeu d'acteurs est à intégrer dans le dialogue à construire avec la partie nationale car l'omniprésence des projets et leur lobbying pour leur reconduction perturbent les négociations et la valorisation des approches alignées.

## **1.7. Point de décision**

Une fois l'étude et la vulgarisation de la diversité des modalités de l'aide conduites, un point peut être atteint pour décider de la mise en place d'un fonds commun aligné. La première condition à remplir est de disposer d'un accord, portage des responsables nationaux, ou mieux encore, d'une conviction affirmée que l'alignement est une réponse satisfaisante au regard :

- Des effets de levier possibles sur le développement des institutions, des capacités, des process du secteur de l'éducation ;
- Des difficultés que génèrent l'aide projet notamment en termes de coordination, de développement territorial en archipel, de process ad hoc difficiles à passer à l'échelle, ... ;
- De la subordination des institutions et personnels nationaux à des règles extérieures, concurrençant celles de l'Etat, provoquant un surcroît de travail pour les agents du service public dans un environnement déjà contraint par des capacités peu élevées et en construction.



**Ce qu'il est déconseillé de faire.** Associer les personnels recrutés dans le secteur privé pour gérer les projets aux réunions de décision sur la création des fonds. Tout d'abord, un chef de projet n'a pas la légitimité de se positionner sur une telle décision. De plus, ses propres intérêts pourraient le conduire à lutter contre cette création.


 Étape  
2

## Diagnostic approfondi

Le diagnostic approfondi prolonge l'étude d'opportunité dans le cas d'une décision positive avec une analyse plus détaillée de l'environnement national qui sera appelé à porter le fonds et assurer tous les rôles et responsabilités de son fonctionnement. 100 hommes-jours sont nécessaires pour conduire ce travail. L'objectif général de l'étude est de concevoir un mécanisme commun de financement, dimensionné pour recevoir les ressources de tous les partenaires qui souhaitent l'abonder, utilisant les structures, institutions et procédures nationales dans tous les aspects du fonctionnement du fonds, de la planification jusqu'à l'évaluation et la reddition des comptes.



**Illustration pratique.** En Guinée, une étude sur l'efficacité et les modalités de l'aide : diagnostic et opportunités d'un alignement renforcé et propositions d'évolutions pour le FOCEB (Fonds commun de l'Éducation de Base exécuté en modalité projet) a été menée en 2017, dans le contexte de la préparation du Programme décennal de l'Éducation de Guinée (PRODEG), et de nouveaux financements en appui à ce programme (notamment du GPE). L'étude a examiné dans quelle mesure le fonds commun « projet » (le FoCEB) pourrait évoluer vers un alignement accru sur les systèmes nationaux afin d'améliorer les appuis à l'éducation. Les objectifs spécifiques de l'étude étaient d'analyser (i) le cadre de la politique sectorielle (ii) les conditions et les contraintes d'un alignement renforcé sur les structures nationales d'un mécanisme de financement conjoint, incluant des propositions et scénarios. Cette étude a été menée avant l'étude de faisabilité sur la conception du fonds, l'analyse détaillée des risques et l'identification des appuis techniques.



**Ce qu'il ne faut pas confondre.** Un fonds commun « projet » n'est pas un instrument budgétaire et financier aligné. Il s'agit d'un « projet cofinancé ».

### 2.1. Positionnement et dialogue avec les partenaires et la partie nationale

En principe au démarrage de cette étape, l'opportunité de la création d'un fonds a été actée lors de l'étape précédente. Dans le cas contraire, le diagnostic approfondi n'aurait pas lieu d'être. Les décideurs nationaux ont donné un « feu vert » à la poursuite du travail d'analyse. Comme à l'étape 1, le groupe sectoriel en éducation et l'instance de coordination des appuis au secteur de l'éducation seront parties prenantes de la préparation et du déroulement de l'étude, du partage de ses résultats et recommandations. Les partenaires donneront leurs points de vue sur le diagnostic approfondi et les pistes proposées pour améliorer l'efficacité de l'aide.

Si nécessaire des réunions ad hoc pourront être organisées. Ces échanges doivent conduire à un point de décision pour les partenaires et pour la partie nationale. Il est important de connaître assez tôt les Partenaires souhaitant s'engager dans cette dynamique, puis de les associer aux échanges de haut niveau (Ministre du secteur, des finances et premier Ministre).

### 2.2. Bilan des modalités de l'aide

Cette seconde étape poursuit les objectifs suivants qui permettront d'approfondir une partie des constats posés lors de l'étude d'opportunité :

- **Dresser un état des lieux des modalités alignées de l'aide** déjà en usage dans le pays partenaire quel que soit le secteur concerné, des avantages ou difficultés rencontrés, des effets de levier recherchés et des résultats obtenus ;

- **Faire un bilan du morcellement de l'aide et des difficultés** qu'il pose pour allouer les ressources extérieures et intérieures derrière les priorités éducatives du plan sectoriel et notamment la réduction des disparités sociales et territoriales d'accès et de qualité de l'éducation, analyser le budget de l'Etat et l'allocation des ressources domestiques au secteur de l'éducation ;
- **Analyser la conduite des réformes structurelles et institutionnelles** en cours dans le secteur de l'éducation, les appuis extérieurs à ces transformations, identifier les progrès réalisés et les difficultés rencontrées ;
- **Analyser le système national de gestion des finances publiques** incluant la passation des marchés, les tendances de son développement, les forces et les faiblesses ;
- **Analyser les procédures de planification et de rapportage technique et financier** des services centraux et déconcentrés ainsi que l'efficacité de la coordination et du dialogue sectoriel ;
- **Faire un état des lieux de la digitalisation de la chaîne PPBSE**, des outils existants, de leurs forces et faiblesses.

### 2.3. Bilan du morcellement de l'aide et ses effets sur le développement des capacités du système éducatif

Ce type d'analyse est rarement conduite. Elle est pourtant nécessaire pour ne pas occulter les effets négatifs de la généralisation de « l'approche et de l'outil projet » en appui aux grands secteurs sociaux comme l'éducation. L'analyse, pour être pertinente et servir de terreau à la conception du fonds commun, doit porter sur les process développés par les projets et leur devenir. Ce qui est nommé ici « process » englobe toutes les approches, étapes et opérations qui, définies et utilisées dans le cadre des projets, se substituent aux fonctions clés du système éducatif. Chaque projet en développe des spécifiques, jouant sur la distinction des approches ou process par comparaison avec d'autres projets. Chacun pensant que sa contribution au développement est la plus pertinente. Ces process ont une durée de vie qui est celle du projet. Ils sont redéfinis à l'issue de chaque projet, souvent abandonnés lorsque les objectifs du nouveau projet sont différents de l'ancien.

Dans le système éducatif les principales fonctions ou modes opératoires à développer par l'administration sont les suivantes (sans être exhaustif) :

- La planification, programmation budgétaire annuelle et pluriannuelle
- Les critères et modalités d'allocation des ressources (en particulier aux structures déconcentrées)
- Le cas échéant, les appuis spécifiques aux publics les plus fragiles, en partie exclus du système d'éducation et de formation
- Le financement des établissements scolaires et de formation
- Le financement des cantines scolaires
- Le financement de la construction, la réhabilitation et l'équipement des établissements scolaires
- Le financement des manuels scolaires et des fournitures
- Le financement de la matière d'œuvre pour les établissements et centres de formation
- La formation initiale de masse des enseignants
- La formation continue de masse des enseignants et des formateurs
- La gestion des ressources humaines (y compris leur rémunération)
- L'encadrement pédagogique des enseignants et l'encadrement administratif des établissements scolaires
- L'inspection pédagogique et administrative
- L'évaluation des enseignements et des apprentissages
- La collecte des données de base du système éducatif et leur interprétation pour le pilotage du système
- Le rapportage technique et financier
- Le suivi-évaluation et l'analyse des performances

Ces domaines ne sont pas exhaustifs mais ils représentent les principales fonctions que le système éducatif doit exercer, programmer, financer, exécuter et évaluer pour fonctionner. L'analyse portera sur les processus que les projets définissent et implantent le temps de leur réalisation, puis leur devenir et passage à l'échelle. L'intérêt est surtout d'examiner en quoi les processus de projet soit se substituent aux processus nationaux, soit font barrage par leur seule présence à la définition de ces processus, soit n'apportent pas une réponse à des déficits nationaux. C'est donc un bilan national des procédés qu'il faut conduire, sans « procès du projet », mais dans le but de repérer lesquels manquent au développement du système éducatif, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas été créés au sein des institutions publiques mais dont les projets ont le monopole de la conception et de l'application. Ces processus manquants, une fois identifiés seront les principaux leviers des fonds communs pour transformer le système éducatif.



**Illustration pratique.** Au Sénégal, de nombreux projets ont subventionné durant 30 ans les comités de gestion de l'école (CGE). Certains se sont arrêtés de le faire. Beaucoup d'approches ont été testées sur des territoires qui ne couvraient jamais la totalité du pays. De nombreux mécanismes de financement des CGE ont pris fin avec les projets. Dans tous les cas, malgré les dizaines d'approches mises en œuvre par des projets aucune n'a été implantée au Ministère en charge de l'éducation (MEN). En 2023, le pays ne disposait ni d'une démarche ni d'une procédure nationale pour subventionner les CGE. Ce déficit trouve son explication dans la concurrence qui s'installe entre les projets et les institutions nationales, mais aussi dans les financements extérieurs pour les CGE qui ne passent pas par le budget du MEN.



**Ce à quoi il faut faire attention.** Il faut trouver les mots justes pour ne pas faire un procès des projets dont les processus sont sans lendemain. Il faut s'en tenir à des faits tangibles : les modes opératoires testés par des projets et ceux qui manquent dans l'administration sur les fonctions clés du système éducatif. Une approche constructive consisterait à tirer parti des enseignements des projets pour définir les modes opératoires ou processus manquant dont le fonds soutiendra l'implémentation, sans oublier d'associer les Finances à ce travail.

## 2.4. Analyse des modalités alignées de l'aide possibles dans le contexte du pays

Il faut réaliser ce travail en amont de la définition d'une modalité alignée. La Déclaration de Paris bien que déjà ancienne était novatrice, probablement trop, puisque dans l'ensemble peu appliquée depuis 20 ans. **Cette déclaration définit l'alignement comme la prise en compte des politiques et des stratégies des pays partenaires, mais surtout comme l'utilisation des structures ou institutions et procédures nationales.** L'analyse des modalités alignées existantes qui doit être conduite dans ce diagnostic tiendra compte de cette définition et non de son interprétation restrictive aux politiques et stratégies nationales. L'analyse portera sur les mécanismes alignés qui ont été définis et sont fonctionnels dans le pays partenaire ainsi que des contraintes des partenaires. Les appuis budgétaires de politique publique pourront en faire partie, même si la **fongibilité** des crédits et des liquidités ne contraint pas le bénéficiaire à une affectation des ressources dans le secteur faisant l'objet d'un appui (pas d'additionnalité).

**Il sera privilégié les modalités alignées de l'aide permettant une affectation des ressources au secteur ciblé et une sanctuarisation des liquidités.** Dans les systèmes de gestion des finances publiques il n'existe pas de nombreuses options permettant d'affecter une ressource à des dépenses convenues entre les parties. Les configurations les plus courantes sont les suivantes :

- **Un budget ou compte d'affectation spéciale** (au Trésor) qui se présente comme un budget à côté du budget général, élaboré selon la nomenclature budgétaire de programme en vigueur, en recettes et en dépenses. Ce budget doit être voté en équilibre, les recettes étant égales pour une année budgétaire aux dépenses. Le CAS(T) ou le BAS peut être abondé par des crédits et des ressources venant du budget général mais toujours selon un plafond exprimé en % du total du budget. Ce plafond est souvent fixé à 10% par les lois organiques.

- **Le fonds de concours.** Il se présente comme une (ou deux) lignes budgétaires, inscrites dans le budget d'investissement. Cette ligne unique consolide des crédits qui ne sont pas spécialisés selon la nomenclature budgétaire, ne rendant pas compréhensible dans l'immédiat l'objet de la dépense qui devra être décrite dans un document ad hoc. Souvent ces fonds de concours sont des investissements (grands projets) ou des transferts pour la réalisation d'une action spécifique d'ampleur ou la résorption d'un déficit sur le long terme (fonds de concours pour les infrastructures scolaires par exemple).
- **L'ajout de lignes de crédits imputées aux fonds extérieurs, intégrées dans le budget général mais tracées,** soit par une codification spécifique les distinguant des autres crédits, soit par suffixation ou préfixation, soit par simple dénomination (ex : FCE). Cette option budgétaire n'est pas décrite dans les lois organiques des finances publiques mais les pays partenaires ont souvent dans leurs histoires utilisés cette technique qui s'apparente à un BAS ou CAS(T).

## 2.5. Analyse de la conduite des réformes structurelles et institutionnelles en cours dans et en lien avec le secteur de l'éducation

Cette analyse est en priorité celle de **la décentralisation** au sens large (territoriale, fonctionnelle, externalisation de mission d'intérêt général et public vers des acteurs privés) ainsi que de **la déconcentration**. Elle vise à faire un Etat des lieux des réformes en cours. **La décentralisation peut être fonctionnelle** lorsque des missions centrales du système éducatif comme l'ingénierie de la formation ou encore l'évaluation des apprentissages, la formation continue des enseignants, sont extraites de l'administration classique pour être confiées à un organisme disposant d'une autonomie budgétaire et d'action. Le degré de décentralisation fonctionnelle (établissements publics, agences, offices, fonds, qui se voient confier des missions éducatives) d'un secteur est une variable de sa performance. Plus cette décentralisation est aboutie plus le secteur dispose d'une capacité améliorée et de flexibilité pour atteindre ses résultats. Plus le secteur est centralisé dans une administration au fonctionnement vertical, moins il produit de résultats.

**La décentralisation territoriale** en éducation, en marche dans de nombreux pays en développement, consiste au transfert de compétences éducatives de l'Etat vers les collectivités territoriales, souvent les communes et les conseils régionaux. Les compétences transférées sont toujours opportunes : la gestion du fonctionnement de l'école avec une délégation aux comités de gestion, les constructions et équipements, le fonctionnement courant, parfois les cantines scolaires, et plus rarement comme au Mali ou en Guinée le recrutement et la gestion des enseignants. Malgré des lois parfois anciennes, (20 ans au Mali, 10 ans au Sénégal), le processus de décentralisation progresse lentement, freiné par l'absence de financements extérieurs et intérieurs, qui demeurent concentrés dans des administrations qui ne disposent pas des capacités nécessaires pour les absorber efficacement. Ce déficit de capacités est d'abord le résultat d'une organisation centralisée et d'un plafond des emplois et de la masse salariale de l'Etat. Il ne permet pas dans tous les cas d'augmenter le nombre d'agents pour réaliser plus d'activités. Les procédures et les processus n'existent pas dans un grand nombre de pays pour financer les compétences transférées aux communes.

Or cette décentralisation, même si elle rencontre de nombreuses résistances et que les décisions politiques sont souvent peu suivies d'actes, est indispensable au développement de l'éducation. **Qui mieux qu'une commune en s'appuyant sur les acteurs locaux gèrera le fonctionnement de l'école ; le service de cantines scolaires, les activités péri scolaires (sociales et sportives par exemple) ?** Elle est impérative pour donner au système éducatif plus de capacités opérationnelles notamment en matière de construction des salles de classe, d'équipement en table bancs, de latrines. L'administration dans sa centralisation et avec ses procédures n'est jamais arrivée à construire le nombre de salle de classe que nécessite le développement de l'éducation dans les délais attendus. Le maillage des communes offre dans beaucoup de pays un gisement de capacités d'action important et sous exploité.

L'analyse de la décentralisation fonctionnelle, c'est-à-dire de l'autonomisation de certaines missions clés dans des établissements publics, des agences ou encore des offices est rarement conduite. Elle est pourtant aussi importante que la décentralisation territoriale car plus un secteur est décentralisé plus il est en situation d'être performant. Une cartographie de ces structures doit être réalisée avec l'objectif d'apprécier les potentialités de développement du secteur, de repérer les difficultés que rencontrent ces établissements, en termes de gestion, d'organisation de leur mission et de travail.

Leur financement à partir du budget général et des projets devra être analysé et croisé avec les objectifs que ces structures remplissent ainsi que les activités routinières au bon sens du terme qu'elles doivent réaliser.

L'analyse de la décentralisation fonctionnelle peut aussi conduire au constat qu'elle est insuffisante pour assurer le développement du système éducatif, et que ce déficit est « un plafond de verre » comme le sont les capacités des services centraux. Cette situation n'est pas rare dans les pays mais elle échappe souvent à l'analyse. Elle n'est pas un point de dialogue lorsque la performance des systèmes éducatifs est évoquée.

**La déconcentration** est le second axe de la réforme de l'Etat qu'il faut analyser pour y trouver des gisements de capacités additionnelles et des effets de levier sur la performance du secteur de l'éducation. Mais dans ce domaine plusieurs réalités doivent guider l'analyse :

- Les plafonds des emplois et de la masse salariale de l'Etat évoqués ci-avant sont aussi appliqués aux structures déconcentrées. Des personnels additionnels ne seront pas affectés dans les années à venir. La charge de travail des personnels sera donc un « plafond de verre ». Dans le cas où leur budget serait doublé ou triplé, le risque de non-exécution des crédits et des activités sera important ;
- Les structures dotées en personnels mais sans budget leur permettant de travailler devraient être des priorités pour les financements extérieurs, qui viendront faire levier sur les dotations intérieures et les compléter ;
- Avec ces contraintes, demander plus d'activités aux structures déconcentrées exige une digitalisation des fonctions clés, à la fois techniques, de gestion et pédagogiques. Elle sera la source d'une productivité accrue ;
- Les services déconcentrés les plus proches de l'école et les plus nombreux devraient être une priorité car les coûts du conseil pédagogique et de l'encadrement administratif des écoles et des enseignants sont les plus avantageux.

L'analyse des réformes institutionnelles montrera quels sont les changements qu'il faut accompagner au plan technique et financier pour augmenter les capacités du système éducatif à obtenir des résultats. Elle préfigurera aussi les processus à développer, le cas échéant pour produire ces changements (procédures de transfert des ressources vers les entités autonomes, mécanismes de subvention et de contractualisation, principes et règles de régulation, procédés de production).



**Illustration pratique.** A Madagascar il a été créé l'Institut national de formation pédagogique (INFP) érigé en établissement public à caractère administratif. Il est doté d'une autonomie budgétaire. Sa mission principale est d'assurer la formation initiale et continue des enseignants. L'INFP est déconcentré dans les régions avec des antennes dénommées « Centre régional de l'Institut de formation pédagogique » (CRINFP). Ces structures sont dotées de formateurs en nombre suffisant. Pour autant, au moment de la conception du fonds commun, l'INFP n'avait pas défini de règle de financement des CRINFP. Ils bénéficiaient d'une dotation symbolique de fonctionnement sur le budget de l'Etat de 5 000 euros par an. Ils n'étaient autorisés à réaliser que des menues dépenses pour conduire leurs activités. Dans les CRINFP, les formateurs en grand nombre, étaient sous employés. Avec la définition d'un mode de financement dans le manuel de procédure du fonds commun fixant la délégation des ressources aux CRINFP, une réforme a pu être conduite par le Ministère des finances pour autoriser les CRINFP à devenir des chapitres au budget de l'Etat et bénéficier de financements dont ils assurent la gestion directe.

## 2.6. Approche méthodologique

La méthodologie de ce travail repose sur :

- ▶ Une connaissance des modalités de l'aide dans leur diversité, une capacité d'analyse des projets de développement, de leurs forces et faiblesses dans les appuis qu'ils apportent au secteur de l'éducation, la charge de travail qu'ils font peser sur la chaîne PPBSE des Ministères en charge de l'éducation ;
- ▶ Une étude documentaire approfondie sur les réformes transversales impactant l'organisation, les capacités, les règles, les institutions du secteur de l'éducation, ou plus globalement l'évolution de la performance des acteurs nationaux dans la mise en œuvre du programme sectoriel ;
- ▶ Des focus groupes sur les thématiques prioritaires suivantes : les modalités de l'aide existantes, leurs particularités, forces et faiblesses, les réformes institutionnelles de la décentralisation au sens large, territoriale et fonctionnelle, de la déconcentration, de l'externalisation des missions de service public vers le secteur privé (délégation, concession, partenariats...), les missions du secteur de l'éducation et leur exercice, les modes opératoires essentiels, leur existence, forces et faiblesses, les instruments financiers, leurs fonctions et rôles dans le développement du secteur, les déficits de mode opératoire ;
- ▶ Des entretiens individuels notamment avec les décideurs des Ministères sectoriels, les responsables du ministère des finances dans les quatre domaines clés que sont le budget, la comptabilité publique, la trésorerie, le contrôle budgétaire et financier, ex ante et ex post.

Lors de cette étape de diagnostic il n'est pas préconisé d'atelier.

### Ce qu'il est déconseillé de faire.



- Ignorer ces réformes institutionnelles, gisement de capacités d'action.
- Ajouter des couches de financements extérieurs à des structures dont les missions demeurent centralisées au sens large, qui exécutent directement tous leurs crédits qui leurs sont alloués sans transfert vers des partenaires et dont les taux d'exécution sont faibles. Sans une réforme institutionnelle d'ampleur, il ne sera pas possible à ces structures d'améliorer leur performance par le simple fait que les agents en poste ne pourront pas exécuter deux fois plus d'activités qu'ils ne réalisent habituellement dans le cas d'un doublement du budget.

## 2.7. Analyse du système national de gestion des finances publiques incluant la passation des marchés

L'analyse de la gestion des finances publiques du pays partenaire est à la fois celle des institutions financières et de leurs démembrements (les services régionaux et locaux des finances et du système de passation des marchés), mais aussi des services de gestion budgétaire et de passation des marchés intégrés dans les Ministères en charge de l'éducation. **Cette analyse poursuit trois objectifs : (i) évaluer les forces et les faiblesses de la chaîne de la dépense et du système de passation des marchés, (ii) évaluer la capacité du système intégré de gestion des finances publiques à rendre compte de l'état d'exécution des dépenses, (iii) évaluer la couverture territoriale de ces dispositifs ou en d'autres termes le degré de déconcentration des services budgétaires, du réseau des comptables publics du Trésor et du contrôle des marchés publics.** Les fonds communs peuvent emprunter ces circuits jusqu'à leurs ramifications les plus fines, mais il faut qu'ils existent.

L'analyse portera notamment sur :

- Le cadre réglementaire de la gestion des finances publiques et l'organisation des services budgétaires, comptables, et financiers de l'Etat, incluant le dispositif national de passation des marchés
- La performance du système de gestion en référence aux rapports suivants : (i) PEFA et CPIA, notamment pour la gestion des finances publiques, (ii) l'Évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA), (iii) la Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS), (iv) le Modèle de capacité d'audit interne (IA-CM), (v) l'Évaluation de la transparence budgétaire (FTE), (vi) l'Enquête de suivi des dépenses publiques (PETS), (vii) l'Évaluation de la comptabilité du secteur public (PULSE), ...

- ❑ Les réformes en cours de la gestion des finances publiques : structurelles, institutionnelles, instrumentales (digitalisation, nomenclature) et procédurales (règles de programmation, d'exécution des dépenses et des marchés) ainsi que les appuis humains, techniques et financiers disponibles pour leur mise en oeuvre
- ❑ Le degré de mise en œuvre des réformes, les perspectives de changement (amélioration) à moyen et long termes
- ❑ La gestion budgétaire du secteur de l'éducation en programmation et en exécution
- ❑ La gestion de la trésorerie de l'Etat et la mise en œuvre le cas échéant du compte unique du Trésor (CUT)
- ❑ Les appuis des partenaires techniques et financiers aux réformes de la gestion des finances publiques et leurs effets dans le secteur de l'éducation
- ❑ Le cadre de dialogue autour de la gestion des finances publiques et son fonctionnement

Ces analyses permettront de se prononcer sur les avancées et les contraintes de la gestion des finances publiques. Une tendance pourra être dégagée quant à l'amélioration, le statut quo ou la dégradation des conditions de gestion, étayée par des faits et des références documentaires, des données d'entretien.

## 2.8. Risques opérationnels et fiduciaires

La perspective de la création d'un fonds doit être accompagnée d'une analyse des risques opérationnels et fiduciaires. L'analyse n'a pas pour objectif de remettre en question la création de l'instrument mais d'intégrer très tôt ces risques dans le processus de conception du fonds.

- **Le risque de contre-performance opérationnelle** est défini dans cette approche comme la non-réalisation des actions nécessaires à la mise en œuvre du programme sectoriel que le fonds appuie ;
- **Le risque fiduciaire** est défini comme des irrégularités dans l'exécution des dépenses et des marchés ainsi qu'un détournement des ressources pour des actions non éligibles au financement du fonds, limitant les gains finaux aux bénéficiaires.

### 2.8.1. Risques opérationnels de contre-performance

Le risque de contre-performance opérationnelle est lié à la capacité du système éducatif à planifier, concevoir et réaliser les activités du plan d'action. Les paramètres des capacités de mise en œuvre sont pour les principaux les suivants :

**Les règles** fixant l'activité des structures (institutionnalisation) et leur application

**Les procédés** ou process permettant de réaliser une mission et de produire les services attendus (exemple : formation des enseignants, construction de salles de classe, équipements, ateliers, missions de suivi et d'encadrement, etc.)

**Les outils** leur existence et leur adéquation aux missions et tâches à réaliser, à suivre et à évaluer

**L'organisation** des structures éducatives constituant le système et les liens avec leur environnement

**Les ressources humaines disponibles**, en quantité (charge de travail) et en qualité (compétences pour réaliser les activités)

Pour identifier les risques opérationnels ou de contre-performance, il est donc nécessaire d'étudier chaque paramètre des capacités et de repérer les déficits. Ensuite, ces déficits sont analysés en termes d'effet sur la production du système éducatif et sur sa performance.

L'analyse des risques opérationnels va orienter la conception du fonds car une partie des déficits pourra être réduite grâce à une approche des process et de l'organisation du système éducatif dite « des modes opératoires » à définir ou expliciter dans le manuel de procédures du fonds commun (FC). D'autres déficits seront réduits par des appuis techniques et un accompagnement du fonds.



## 2.8.2. Risques fiduciaires

Les risques fiduciaires qui peuvent survenir sont pour les principaux :

**Une programmation budgétaire imparfaite** avec des crédits pas ou mal inscrits selon les règles de la gestion des budgets publics (erreur sur la destination par chapitre budgétaire, confusion dans les imputations économiques notamment en investissement et transfert, oubli des crédits à inscrire...)

**Le non-respect intentionnel des règles** et des processus d'exécution des dépenses et de passation des marchés à des fins personnelles ou de groupe (collusion) visant un détournement des ressources du fonds commun

**Des irrégularités dans l'application des procédures** relevant d'un déficit de ressources humaines ou de la méconnaissance des procédures publiques, d'une mauvaise interprétation de ces dernières, de pratiques irrégulières mais institutionnalisées et connues de tous à défaut d'être corrigées

**Une déconcentration et une décentralisation inabouties** des services budgétaires et financiers de l'Etat dans les régions et les localités du pays. Cette situation est fréquente. Elle conduit à des pratiques de gestion acceptées comme irrégulières. Ce déficit ne facilite pas le transfert des financements extérieurs vers les services déconcentrés et les collectivités locales

En général, ces risques s'actualisent ou sont amplifiés lorsque les systèmes de contrôle interne de l'Etat sont faibles, parfois inopérants, les personnels peu qualifiés et surchargés de travail (capacités insuffisantes pour traiter des dossiers trop nombreux). Les PEFA et les CPIA sont des documents importants pour apprécier ces risques mais souvent ils ne vont pas dans « ces détails ». Il faut des entretiens plus avancés pour mesurer la profondeur des déficits ou l'ampleur des irrégularités et des pratiques non conformes qui maillent la chaîne de la dépense publique et le dispositif national de passation des marchés.

Au même titre que les risques de contre-performance opérationnelle, les risques fiduciaires sont mitigés selon les approches suivantes :

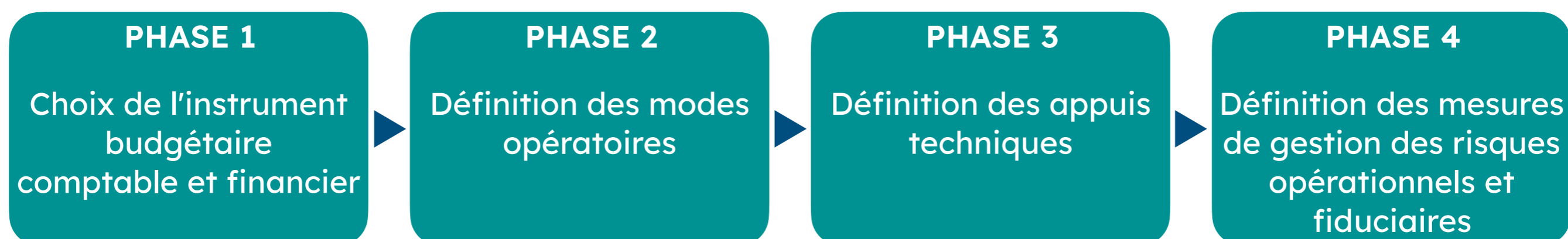
- Des arrangements réglementaires et procéduraux fixés dans les conventions de financement et dans le manuel de procédures du fonds
- L'introduction ou le renforcement des outils de gestion
- Une amélioration des process de production pour plus d'efficacité et de transparence
- Des actions de renforcement des capacités
- Un accompagnement technique plus ou moins élevé en fonction du niveau de risque
- Des contrôles périodiques

Les risques sont pris en charge lors de la conception du fonds.

Une fois le diagnostic réalisé, les données et les informations nécessaires à sa conception sont disponibles.

## Étape 3

# Conception du fonds



Comme aux étapes précédentes, le partage des termes de référence, des résultats de l'étape de conception, de ses options et recommandations est à faire dans le groupe sectoriel et au sein de toutes les instances de coordination des appuis à l'éducation. Au plan technique, il sera discuté en priorité des modes opératoires manquant dans le secteur, des orientations et options techniques pour les définir en s'appuyant sur les nombreuses expériences des projets, leurs approches et résultats.

**Un dialogue particulier est à construire avec le Ministère des finances lors de rencontre de travail dédiées.** Les thèmes à parcourir sont en priorité les suivants :

- ▶ **L'affectation des ressources et les options budgétaires** (compte et budget d'affectation spéciale, intégration des lignes de crédits dans le budget général, marquage des lignes, intégration dans la nomenclature de budget programme (programme, action, activité...))
- ▶ **La traçabilité des paiements à chaque poste comptable**
- ▶ **La préservation des liquidités du fonds dans des comptes bancaires dédiés, le schéma de compte à compte de liquidités, les questions de change, de dépréciation et valorisation monétaires**
- ▶ **Les risques fiduciaires et leur mitigation**

Autant que possible, ces questions sont aussi des sujets de dialogue entre les partenaires techniques et financiers afin d'intégrer les contraintes, approches, principes, doctrines, normes de chaque agence et leur appréhension de l'affectation des ressources et des risques fiduciaires.

### 3.1. Phase 1 : Choix de l'instrument budgétaire comptable et financier

Il est impératif de démarrer par la conception ou le choix de l'instrument budgétaire comptable et financier. La mécanique qui sera retenue orientera le travail restant et impactera tous les autres volets du fonds commun :

- Les acteurs responsables de la gestion et de l'exécution du fonds
- Les outils de planification et de rapportage
- Le schéma comptable (compte monétaire ou de liquidités)
- Les risques et leur mitigation
- Le renforcement des capacités et les appuis techniques
- Les contrôles dont les audits
- Les instances de pilotage
- Les instances de suivi et de dialogue autour de la performance du fonds, interne aux partenaires du FCE

### 3.1.1. Volet budgétaire

**Il vise à déterminer comment les financements seront inscrits en Loi de finances en respectant la règle de la distinction des crédits du fonds des autres crédits**, sans laquelle il ne s'agirait plus d'un fonds commun mais d'un appui budgétaire sectoriel. Les concepts importants sont ceux de l'affectation des ressources au secteur de l'éducation, qui s'oppose en partie à la notion de **fongibilité**.

**Il existe trois options budgétaires principales pour affecter et par conséquent distinguer des crédits en loi de finances. Elles sont en général fixées dans les lois organiques des finances publiques. Elles ont déjà été évoquées dans ce rapport et pour mémoire elles sont les suivantes :**

- **Option 1 : compte ou budget d'affectation spécial (au Trésor).** Ce budget est à côté du budget général. Cette option a été retenue au Burundi, au Burkina Faso, à Madagascar et en Guinée. Un BAS ou un CAST ne peut être géré que par un Ministère. Il faut donc en ouvrir autant qu'il y a de Ministère en charge de l'éducation dans le cas d'une approche sectorielle.
- **Option 2 : inscription des lignes de crédits dans le budget général.** Cette option n'est pas formalisée dans les lois organiques des finances publiques mais souvent pratiquée par les responsables budgétaires, car préférée à la création des BAS/CAST. Une distinction claire, visible sans erreur, des crédits doit être recherchée pour éviter les confusions lors de l'exécution des dépenses et se tromper de lignes budgétaires en imputant les activités à une ligne de crédit « intérieure ». Cette mécanique a été souhaitée par le Ministère des finances au Niger lors de la création du second fonds commun. Elle est aussi utilisée pour tous les FB-PR de Côte d'Ivoire sur le financement C2D. Ils ne sont pas des fonds communs mais peuvent le devenir sans changement de mécanisme budgétaire et comptable, par un simple abondement des liquidités en caisse.
- **Option 3 : fonds de concours.** Les fonds de concours permettent aussi d'affecter une ressource et des crédits à des projets d'investissements particuliers. Cette option pourrait être proposée par des techniciens du budget et du Trésor. A ce jour elle n'a pas été retenue pour supporter les fonds communs pour les raisons suivantes :
  - Une spécialisation des crédits insuffisantes, ce qui implique de développer d'autres outils de programmation des opérations et des budgets de manière ad hoc comme le font les projets de développement, ces outils sont trop lourds à gérer pour être crédibles en tant que modalité alignée de l'aide
  - Une pratique de l'usage des fonds de concours pour des investissements importants, parfois répétés et peu diversifiés, et non pour de nombreuses dépenses courantes ou d'investissement de natures différentes

Le choix de la modalité doit donc être discuté en premier lieu avec les responsables du budget de l'Etat pour déterminer comment les crédits seront affectés et distingués des autres crédits en Loi de finances et lors de leur exécution. Cet échange peut se faire en présence des personnels du secteur de l'éducation, mais aucune option ne peut être retenue et appliquée sans la participation à chaque étape de la conception du fonds des responsables du Ministère en charge du budget, dont les services informatiques et du ministère des Finances. Plusieurs réunions sont parfois nécessaires pour convenir de la meilleure modalité, ou du meilleur instrument. Mais tant que cette modalité n'est pas arrêtée, il est recommandé de ne pas progresser dans la définition des autres mécanismes du fonds commun.

### 3.1.2. Volet financier

Les crédits ne sont que des autorisations juridiques de dépenser de l'argent public. **Le versant monétaire du financement du fonds, ou encore les liquidités du fonds**, doit aussi faire l'objet d'un travail de conception notamment du **schéma de compte à compte bancaire** même si la banque retenue est celle du Trésor ou une autre banque de l'Etat.

**L'affectation des ressources exige que les financements soient sanctuarisés donc protégés d'une autre utilisation au bénéfice d'autres secteurs ou d'autres activités que celles pour lesquels ils ont été mobilisés.** Cela signifie qu'en principe ces liquidités ne peuvent pas tomber sur un compte bancaire (compte d'opération) utilisé par l'Etat pour payer indistinctement toutes ses dépenses.

Un seul chemin est possible : ouvrir des comptes bancaires spécifiques pour garantir la disponibilité des ressources et les préserver d'une utilisation non conforme.

**Une fois admis que les liquidités sont sanctuarisées, plusieurs schémas de compte à compte de liquidités sont possibles.** Les variantes peuvent être nombreuses. Elles dépendent aussi de l'organisation des banques centrales de chaque pays et de leur monnaie. Un premier compte est ouvert à la banque centrale pour stocker les financements en devises ou monnaie nationale versés par les Partenaires du fonds. Ce compte est géré, donc mouvementé à la demande d'un partenaire mandaté par les autres vers un second compte en monnaie nationale. Il est destiné aux paiements de toutes les dépenses du fonds. Ce compte principal a pour gestionnaire les comptables publics en charge des dépenses des structures publiques exécutant les ressources du Fonds et la banque du Trésor.

En fonction de l'organisation financière du Trésor et des lieux où s'exécutent les ressources du fonds commun, il est toujours nécessaire d'ouvrir des comptes bancaires ou des sous-comptes des comptes du fonds précédemment ouverts, dans les régions et leurs subdivisions territoriales, souvent les départements et les districts, mais aussi auprès des collectivités locales et des établissements publics disposant d'une autonomie budgétaire et financière. Si dans une localité la banque publique du Trésor n'est pas présente, le compte est ouvert dans la banque commerciale partenaire du Trésor.

### 3.1.3. Cas particuliers

Si le principe de la sanctuarisation des ressources dans des comptes bancaires dédiés doit être retenu, certains aménagements sont parfois nécessaires pour limiter le nombre de comptes qu'il faudra suivre et contrôler. La création de centaines de comptes peut demander des outils et des capacités de suivi qu'il est difficile à développer. Ces aménagements peuvent être par exemple les suivants :

- Le préfinancement par l'Etat de dépenses déconcentrées d'ampleurs raisonnables (ne provoquant pas des tensions de Trésorerie additionnelle pour le pays)
- La mise en régie de certaines dépenses avec un préfinancement par l'Etat
- Le paiement des dépenses du fonds commun via le compte unique du Trésor avec un nivellement préalable du compte de liquidités du fonds commun

Ces arrangements sont discutés entre les PTF et avec le ministère des Finances à cette étape de la création du fonds commun.

### 3.1.4. Résultats de cette étape

Au terme de cette première étape de création du fonds et avant de passer à la suivante il doit être clarifié :

- Comment les crédits du fonds seront distingués et inscrits en Loi de finances, dans quel budget, en utilisant toute la nomenclature nationale en vigueur, c'est-à-dire en spécialisant les crédits par secteur, département, chapitre, article, paragraphe, ligne, programme, action, activité.
- Comment seront sanctuarisées les liquidités des partenaires, quels seront les comptes à ouvrir, qui les gèrera et sera autorisé à payer les dépenses, qui les alimentera à chaque pallier territorial, qui produira selon une périodicité convenue les situations bancaires et extraits de comptes.

## 3.2. Phase 2 : Définition des modes opératoires

**Cette étape est centrale dans la conception du fonds.** S'en affranchir fait perdre au fonds commun ses principaux effets de leviers sur la transformation du système éducatif. Cette étape est renseignée par le diagnostic approfondi réalisé en amont de la conception du fonds. Durant ce travail les principaux déficits de fonctionnement du système éducatif ont été repérés et le fonds commun cherche à apporter des solutions aux problèmes identifiés. Comme analysés dans le diagnostic, ces déficits sont en général organisationnels, instrumentaux, institutionnels, de ressources humaines.

Dans le cas des systèmes éducatifs, leur centralisation excessive est toujours à l'origine de leurs difficultés à atteindre les résultats souhaités (c'est souvent aussi le cas des systèmes de santé). Les résultats en éducation ne se produisent pas dans les directions centrales mais bien dans les écoles, les centres de formation, et les institutions de formation initiale et continue des enseignants, ainsi qu'auprès des acteurs locaux en charge de la gestion des établissements scolaires comme les collectivités locales et le tissu associatif.

**L'approche retenue dans tous les fonds qui ont été conçus est celle de l'augmentation des capacités de mise en œuvre du programme sectoriel par le biais de process ou procédés couplés à un appui à la déconcentration et décentralisation des systèmes éducatifs.** Cela signifie que lorsqu'il manque des procédés de production ou des process pour remplir les fonctions essentielles du système éducatif, tels que la formation de masse des enseignants, le subventionnement des écoles, les cantines scolaires, la création du fonds offre l'opportunité de les concevoir ou de les renforcer, de les intégrer dans un manuel de procédures qui rendra leur implantation ou utilisation obligatoire pour les ressources du fonds.

**Cette approche centrée sur des process fixés dans un manuel de procédures offre d'abord l'avantage d'un dialogue avec la partie nationale sur les mécanismes qui manquent au système éducatif pour mieux fonctionner, des mécanismes qui en général sont élaborés et utilisés dans le cadre de projets mais qui ne sont pas internalisés et passés à échelle dans les structures nationales.** Une fois ces déficits de procédés et la pertinence de leur création ou renforcement reconnus par les acteurs nationaux, ce travail de conception doit être conduit avec les personnels des Ministères en charge de l'éducation et souvent des finances.

Les principaux modes opératoires qui ont toujours été conçus dans le cadre de la création des fonds communs sont à minima les suivants :

- La planification et le rapportage sectoriel des structures centrales et déconcentrées
- Le financement des services déconcentrés
- Les subventions aux comités de gestion scolaire et/ou aux centres de formation et/ou aux universités selon le cas
- Le transfert de la maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales si applicable
- Les subventions aux organismes parapublics (EPA) dans le cadre de la réalisation d'activités définies en amont
- La contractualisation des objectifs et des financements (approche transversale pour les dotations et subventions aux structures éducatives)

Ces modes opératoires, dès implémentation, ont donné des capacités de mise en œuvre additionnelle aux ministères de l'éducation. Ils garantissent des taux d'exécution élevés mais surtout ils permettent de financer à l'échelle nationale les structures à même d'obtenir des résultats éducatifs.



**Ce qu'il est déconseillé de faire.** Définir des modes opératoires trop complexes, qui entraînent une charge de travail dépassant les capacités des personnels concernés par leur implémentation. Par exemple pour la définition des documents devant accompagner l'engagement d'une activité, lorsqu'il est ajouté dans un manuel de procédures que chaque activité doit faire l'objet d'une note conceptuelle et d'une fiche d'activité, il est certain qu'une telle exigence sera difficile à respecter. Il est préférable de trouver un format plus léger.

### 3.3. Phase 3 : Définition des appuis techniques

Le dimensionnement des appuis techniques est fonction des travaux antérieurs suivants :

- L'analyse des capacités de mise en œuvre du programme sectoriel par les structures, les procédures et les procédés nationaux ;
- L'analyse des process de production pour l'exercice des fonctions principales du système éducatif et la réalisation des activités ;
- L'analyse des risques de contre-performance opérationnelle et fiduciaire ;
- La conception des modes opératoires dans le manuel de procédures du fonds et des arrangements budgétaires, comptables et financiers retenus.

La définition des appuis techniques doit être réalisée en deux temps bien distincts.

**LE PREMIER TEMPS** est consacré à la définition des appuis techniques sans lesquels le fonds commun ne pourra fonctionner correctement. Ces appuis se concentrent sur les « trois piliers du fonds ».

## Les 3 domaines piliers des appuis techniques aux fonds communs



**LE SECOND TEMPS** est consacré à la définition des appuis techniques spécifiques. Ils sont fonction des réformes transversales en cours comme la déconcentration et la décentralisation. Ils portent aussi sur l'exercice des compétences en éducation comme par exemple, la carte scolaire, les stratégies de scolarisation des filles, la formation initiale et continue des enseignants, les réformes curriculaires, ...

Des dysfonctionnements dans ces domaines peuvent être acceptés le temps d'y remédier. L'intensité des appuis techniques dépend de la profondeur des déficits à résoudre. Un des principes à respecter est de préférer un surdimensionnement temporaire des appuis techniques à leur sous-dimensionnement.



**Astuce :** a minima au démarrage du FCE, pour éviter tout délai dans la prise de fonction du dispositif pluriannuel d'Assistance Technique, il peut être utile de prévoir la prise en charge directe et transitoire des appuis par un Partenaire du fonds.

### 3.3.1. Appuis techniques génériques pour chaque pilier

**Le démarrage des fonds communs de l'éducation est généralement adossé à un plan de renforcement des capacités** qui identifie les besoins d'appui technique dans les différents domaines afin de répondre aux déficits de capacités et mitiger les risques fiduciaires et opérationnels identifiés lors de la mission de conception du fonds. Les appuis techniques visent également à soutenir la montée en puissance des différents services centraux, déconcentrés et décentralisés pour qu'ils puissent mettre en œuvre les réformes inscrites dans le programme sectoriel.

**L'assistance technique joue un rôle d'accompagnement avec pour objectif de transférer les compétences nécessaires aux cadres de l'administration centrale et déconcentrée** afin qu'ils puissent avoir la capacité d'exécuter les financements et de produire les documents clés au bon fonctionnement du secteur de l'éducation et de la formation (planification ; rapportage technique, budgétaire et financier ; dossier d'appel d'offre et gestion de la passation de marchés ; etc.). L'assistance technique n'intervient pas en substitution (même si la substitution est parfois indispensable au démarrage du fonds) mais, en accompagnant les administrations grâce notamment au développement (i) d'outils adaptés au contexte et aux besoins des administrations, (ii) de formations régulières « sur site » et d'ateliers basés sur « le learning by doing ». Elle est directement positionnée dans les administrations publiques centrales et déconcentrées.

### 3.3.1.1. Gestion des ressources financières, exécution des dépenses

Les principaux déficits pour ce pilier sont de plusieurs ordres :

- Des logiciels de gestion intégrés qui vont livrer une information sur la consommation des crédits mais qui ne sont pas interfacés avec l'étape de paiement. De manière concrète, un directeur administratif et financier qui engage le budget pourra disposer sur son terminal d'une situation de chaque ligne de crédits mais il ne sera pas informé du paiement des mandats émis. L'information sera donc budgétaire mais pas comptable et financière. Cette situation a tendance à évoluer dans le bon sens dans beaucoup de pays avec les nouveaux logiciels de gestion intégrée.
- Une perte des données budgétaires et surtout comptables et financières. Les rapprochements ne sont plus possibles et les audits externes ne certifient plus les états financiers
- De grandes difficultés pour la partie nationale de produire les rapports financiers consolidés, exhaustifs et fiables dans les délais convenus.

En fonction de l'état des lieux de la gestion des ressources intérieures, des appuis comptables sont nécessaires pour remédier aux déficits et organiser avec fiabilité voir suppléer à titre transitoire la collecte des données de base des paiements et des mouvements des comptes de liquidités, assurer les rapprochements comptables, la collecte des pièces justificatives de la dépense, leur archivage, produire les rapports financiers dans les délais. L'ampleur des appuis dépend des capacités et de la performance des personnels et des outils nationaux de gestion. Dans les pays fragiles comme le Burundi et le Niger, il a été mis en place une double comptabilité par crainte de ne disposer que des données budgétaires. Un mixte d'une expertise comptable internationale et nationale de bon niveau est souhaitable. Dans tous les cas, il ne faut pas reculer devant la mobilisation, dès le démarrage du fonds, d'une expertise comptable importante si les risques l'exigent. Ces appuis sont peu coûteux rapportés aux enjeux financiers du fonds commun.



**Ce qu'il est déconseillé de faire.** Surévaluer les capacités de gestion et surtout de rapportage des postes comptables qui réalisent les paiements sur le fonds commun, hésiter à déployer au démarrage des appuis techniques conséquents auprès de ces personnels. Puis en fonction des résultats obtenus, les ajuster au fil des années à la hausse ou à la baisse, les réorienter au besoin vers de nouvelles thématiques naissant des progrès et des contraintes de la mise en œuvre du programme sectoriel.

### 3.3.1.2. Passation des marchés

Les capacités de passation des marchés dans les structures de l'éducation, centrales, déconcentrées et décentralisées sont en général faibles, peu développées car la plupart des investissements sont réalisés dans des unités de gestion de projet qui ne mobilisent pas le dispositif national.



**Illustration pratique.** Lors de la conception du second fonds commun au Niger, la direction des marchés publics du MEN comptait deux personnes : le directeur et une assistante qui était en congé maladie. Dans le même temps, la direction des marchés publics du ministère de l'Éducation au Burkina Faso comptait 65 personnes car elle était en charge des marchés du fonds commun depuis sa création en 2005. Lorsque la majorité des marchés sont passés dans les structures de projet, les Directions des marchés sont peu développées.

Les ressources humaines sont insuffisantes au démarrage des fonds dès que le volume des marchés augmente. Un fonds commun doit toujours bénéficier d'un appui robuste à la passation des marchés tant auprès des structures centrales que des services déconcentrés, des établissements publics et des collectivités locales. Un seul expert ne pourra pas combler tous les déficits. Une équipe sera nécessaire. La complexité des marchés peut demander la mobilisation d'expertises spécifiques dans des domaines comme les accords-cadres, les infrastructures, les manuels scolaires, ... Ces appuis pourront être perlés à côté d'autres à temps pleins. Les appuis à la passation des marchés sont déjà une première réponse aux risques opérationnels et fiduciaires identifiés lors des étapes antérieures de la conception du fonds.

Par ailleurs, il faut convenir avant le démarrage du FCE des documents-types de marchés à utiliser en fonction de la nature et du montant des marchés. Le plus simple et cohérent avec le choix d'une modalité alignée est d'utiliser les documents-types nationaux, moyennant si nécessaire quelques arrangements pour respecter les meilleures pratiques internationales. Lorsque certains documents-types n'existent pas (par exemple les documents-types d'accord cadre ou de demande de cotation), il est souhaitable de les définir avant le démarrage du FCE.

### 3.3.1.3. Planification et rapportage

Ces appuis sont toujours indispensables car les pratiques de planification sont souvent précaires, mais surtout les institutions publiques de l'éducation et de la formation sont peu habituées à planifier et programmer leur budget, collecter les données techniques naissant de l'exécution des activités et des crédits. Dans tous les cas, le simple alignement, en termes de calendrier, de la production des plans d'action et des budgets avec le cycle de la Loi de finances est déjà une difficulté parfois longue à surmonter.

L'explication de ces lacunes est à chercher dans la structure des budgets publics des pays en développement qui offre peu de marge de manœuvre une fois les dépenses salariales et courantes exécutées. En d'autres termes, les budgets sont reconduits « services votés » car les activités qu'ils portent sont routinières et nécessaires au fonctionnement de base du système. La possible évolution des systèmes se trouve donc dans les financements extérieurs dont la majorité avant la création du fonds ne sont pas programmés par activité et crédits spécialisés au budget. En outre des appuis à la programmation budgétaire sont d'autant plus utiles qu'il faut traiter des reports de crédits au terme de l'année écoulée et les pratiques dans ce domaine sont soit inexistantes soit manquent de consistance et fiabilité.

La planification et la programmation sont aussi un enjeu pour les services déconcentrés et les établissements publics dotés d'une autonomie budgétaire. Souvent, pour les mêmes raisons que les services centraux, ils ne planifient pas leurs activités de leur budget car les ressources sont limitées, incertaines du fait des régulations budgétaires, et les mêmes activités courantes sont reconduites chaque année car nécessaires et convenues. Renforcer les crédits de ces structures, questionnent leurs capacités à définir des activités opportunes et programmer des crédits dans des budgets selon le cycle de la loi de finances. Dans le cadre des fonds communs, des crédits sont alloués aux services déconcentrés, impliquant l'élaboration d'un plan d'action pour chaque service bénéficiaire. Afin de faciliter la planification et d'instaurer des pratiques, il est conseillé de définir avec le niveau central un paquet minimum d'activité (PMA) pour les services déconcentrés. L'identification du PMA vise à standardiser les services rendus aux établissements scolaires et à se focaliser sur les missions clés des services déconcentrés pouvant impacter la qualité des apprentissages, l'équité et la gouvernance du système éducatif. Il s'agit par exemple du suivi administratif et financier des établissements scolaires, du suivi-encadrement pédagogique, des formations aux enseignants et directeurs d'école, de la collecte des données statistiques.

Le rapportage est souvent déficitaire pour les mêmes raisons que la planification et la programmation : le manque de pratique, le faible niveau d'activité, la concentration des activités dans les projets dont le rapportage est pris en charge par leurs unités de gestion, l'utilisation de nomenclatures analytiques différentes, qui ne sont pas compatibles entre elles. Les personnels des ministères qui n'ont pas connu un fonds commun n'ont donc pas de pratique de rapportage. Pire, les outils sont en général inexistantes ou défectueux, mal adaptés. Comme pour la planification, les difficultés vont être décuplées dans les services déconcentrés oubliés des administrations centrales la majeure partie de l'année, à qui il est rarement demandé d'être redevable et qui ne sont sollicités que pour des actes de gestion des personnels et des urgences.

## 3.3.2. Autres appuis techniques (non génériques)

### 3.3.2.1. Déconcentration et décentralisation

Au-delà des trois piliers du fonds commun, d'autres appuis techniques peuvent être envisagés en fonction des modes opératoires retenus dans le manuel de procédures et des difficultés techniques de leur mise en place. Compte tenu des enjeux de la transformation des systèmes éducatifs, ces appuis techniques sont en général pertinents pour :



- Accompagner la déconcentration régionale mais surtout subrégionale de l'éducation. Rares sont les pays qui ont des services départementaux ou de district, subdivisions de la région, qui sont fonctionnels. Ces structures sont pourtant les plus proches des établissements scolaires, dotées en personnels mais rarement en crédits et logistiques. Elles ne remplissent que des fonctions administratives à la demande des autorités hiérarchiques mais leurs activités de conseil pédagogique ou de formation continue des enseignants sont souvent au ralenti. Les besoins d'appuis techniques aux services déconcentrés peuvent être variés et mutualisés sur plusieurs régions en fonction du découpage territorial du pays. Mais il ne faut pas oublier qu'une partie importante des ressources du fonds commun de l'éducation est généralement transférée aux services déconcentrés, impliquant des appuis spécifiques tant sur le volet financier que technique.
- Accompagner la décentralisation de l'éducation. C'est un terrain vierge ou un fossé qui sépare les lois et décrets portant compétences en éducation et leurs transferts effectifs aux collectivités locales avec l'appui de l'Etat et des PTF. La non-allocation des ressources extérieures à la décentralisation est un des premiers freins de cette réforme. Les fonds communs peuvent faire levier sur cette transformation sans laquelle le développement de l'éducation ne se fera pas. Les acteurs nationaux maîtrisent peu ces changements, les approches et les outils qu'il faut mettre en place pour la rendre effective et transférer à minima la maîtrise d'ouvrage des salles de classe, des latrines et des équipements aux Collectivités, voire les subventions aux comités de gestion scolaire pour le fonctionnement des écoles et le financement des cantines scolaires.

### 3.3.2.2. Appuis aux fonctions éducatives du système

Il peut être tentant de développer des appuis au-delà des piliers et des réformes institutionnelles et instrumentales qui donneront plus de performance de façon mécanique au système éducatif. Ces appuis restent toutefois secondaires au lancement du fonds pour le système éducatif, c'est-à-dire non prioritaires durant une première période de 3 à 5 ans, jusqu'à ce que les processus manquant soient mis en place et donnent les premiers résultats par le simple fait que (i) les personnels en poste et les structures qui composent le système éducatif sont davantage en mesure de remplir leurs missions, (ii) les activités sont planifiées et les budgets sont programmés, (iii) les opérations sont réalisées et il est rendu compte des résultats obtenus. A quoi bon former de meilleurs conseillers pédagogiques s'ils ne disposent pas des crédits nécessaires pour se rendre dans les écoles et former les enseignants ? C'est pourtant ce qui a été fait depuis 30 ans, les personnels ne cessent d'être formés alors qu'ils ne disposent même pas d'une moto et d'essence pour se rendre dans les établissements scolaires.

### 3.3.2.3. Mobilisation de l'appui technique

Il est préférable que l'appui technique dont la fonction est stratégique et sa mobilisation impérative reste à la main d'un partenaire, c'est à dire en maîtrise d'ouvrage directe avec les ressources extraites du fonds commun, exécutées selon les procédures du partenaire en charge de ce travail. Cette maîtrise d'ouvrage directe offre la possibilité de gérer le contrat avec le prestataire, de réguler les appuis techniques si des difficultés surgissent, de les ajuster si l'expertise n'est pas satisfaisante ou ne donne pas les résultats escomptés.

Il est aussi important de consacrer une enveloppe budgétaire « non affectée » à la main du prestataire afin de pouvoir appuyer rapidement la résolution de difficultés qui n'ont pas été anticipées lors de la conception du fonds.



**Point d'attention.** Une assistance technique mobilisée tardivement, peu compétente, avec des conseils de mauvaise qualité ou inopportuns crée des fonds dysfonctionnels dont les taux d'exécution seront bas et les effets leviers sur le système éducatif lents à se mettre en place.



**Ce qu'il est déconseillé de faire.** Imputer la mobilisation de l'assistance technique au fonds commun, car le processus de passation des marchés peut prendre du temps. Le risque est élevé que l'assistance technique ne soit pas en place au moment du démarrage du fonds. En outre, l'ajustement des appuis techniques n'est pas toujours une fonction exercée par la maîtrise d'ouvrage nationale.

### 3.4. Phase 4 : Définition des mesures de gestion des risques opérationnels et fiduciaires

#### 3.4.1. Leviers de la gestion des risques fiduciaires

**Les appuis techniques sont un des paramètres de la gestion des risques opérationnels et fiduciaires, surtout ceux attachés aux trois piliers du fonds commun.**

A côté de ces actions dont l'ampleur peut varier et qui peuvent être ajustées en fonction des risques identifiés, d'autres leviers de la réduction des risques pourront être actionnés. Pour les principaux, il s'agit :

**D'ajouter dans le manuel de procédures du fonds une règle ou une tâche** qui renforcera les contrôles, sans toutefois modifier les procédures nationales d'exécution des dépenses et de passation des marchés.

**De renforcer les fonctions nationales de contrôle de la dépense**, leurs acteurs et leurs qualifications (les DAF pour la phase budgétaire ou administrative de la dépense, les postes comptables pour les paiements, le contrôle budgétaire, ...).

**De mobiliser les corps de contrôle interne de l'Etat** (inspection générale d'Etat, l'inspection générale des finances, brigade financière, ...) en veillant à ce que les ressources correspondantes à leur mobilisation soient imputées au FCE. Ces ressources peuvent être inscrites auprès de la structure en charge de la coordination sectorielle relevant d'un Ministère sectoriel, à la Primature ou encore auprès du Ministère en charge des finances.

**De mobiliser l'audit externe** soit par un cabinet recruté sur le marché soit par la mobilisation de la Cour des comptes ou son équivalent (fonction d'audit externe). Mais dans ce dernier cas, il faut s'assurer que la Cour accepte d'effectuer ce travail chaque année, ce qui n'est pas toujours possible.

##### 3.4.1.1. Ajout de mesures de mitigation des risques

Ce domaine compte les avis de non-objection. Ils sont donnés sur le plan d'action annuel et le budget, souvent sur les transferts aux organismes bénéficiant d'une autonomie de gestion (EPA, Agence, fonds...) ainsi que sur les contrats de performance qui accompagnent ces ressources. Ils portent aussi sur la passation des marchés et fonctionnent comme des contrôles ex ante. Ils ont été retenus dans plusieurs fonds communs mais avec des seuils différents, parfois très élevés, parfois très bas. Leurs effets sur les marchés ne sont pas systématiques. Une fois l'avis donné, de nombreuses irrégularités peuvent encore être commises et réduire l'effet positif attendu de ce contrôle. Mais la première difficulté des ANO est de réaliser ces contrôles sans freiner l'exécution du fonds. Il faut disposer pour cela de personnels en nombre suffisant et en général ce n'est pas le cas. Des ANO trop nombreux freinent généralement l'exécution des fonds communs.

##### 3.4.1.2. Renforcement des contrôles sur la chaîne de la dépense

Ce renforcement est en partie assuré par la mobilisation d'une expertise comptable qui pourra suivre chaque dossier de dépense avec pour objectif (i) de veiller à la bonne constitution des dossiers, (ii) à leur complétude et archivage, et dans l'ensemble (iii) à la collecte des données de base des dépenses et leur préservation.

Une attention particulière pourra être apportée aux fonctions de contrôle budgétaire au stade de l'engagement et du mandatement. Ces contrôles peuvent être faibles dans certains pays, presque inexistant malgré la réglementation en vigueur et le discours en général rassurant des Finances. La présence d'une assistance technique est une option crédible pour augmenter les exigences sur la qualité des dossiers de dépenses. Elle doit intervenir dans le sillage des constats des audits externes sur les déficits de gestion. Un appui au comptable public peut aussi donner de bons résultats comme pour le contrôle budgétaire. Il permet de bloquer les dossiers irréguliers quelles que soient les raisons des défaillances.

### 3.4.1.3. Mobilisation des corps de contrôle interne de l'Etat

L'inspection générale des finances (IGF) dans les pays francophones est chargée de l'audit interne des structures publiques. Les associer au fonctionnement fiduciaire du fonds commun est une approche qui a fait ses preuves mais aussi montré des limites. Le principe est de mobiliser l'IGF, de supporter avec le fonds les coûts de cette mobilisation, pour réaliser une ou plusieurs missions de contrôle au courant de l'année budgétaire afin de relever le cas échéant les imperfections de gestion et produire des recommandations avec l'obligation de les mettre en œuvre. Ces missions en cours d'année sont préparatrices de l'audit externe.



**Illustration pratique.** A Madagascar, la Direction de la brigade des affaires financières est en charge du contrôle de la phase comptable de la dépense. Elle réalise une mission au courant de l'année budgétaire dans un échantillon de structures publiques bénéficiaires des ressources du fonds commun. Ses rapports sont de bonne qualité et des déficits sont relevés. Ses recommandations sont mises en œuvre avec l'appui de l'assistance technique.

### 3.4.1.4. Audit externe

Dans la mesure où les appuis techniques sont en place ainsi que les mesures de mitigation des risques, le contrôle externe est le levier le plus puissant pour gérer les risques sur le moyen et long termes, les réduire et faire levier sur l'amélioration des systèmes nationaux de gestion des finances publiques. Son financement et sa mobilisation doit relever d'un Partenaire du fonds (mandaté par les autres). Ce levier fonctionne si la qualité des audits est bonne, s'ils sont réalisés par des spécialistes de la gestion des finances publiques. Le regard extérieur impartial ouvre sur le dialogue de gestion entre les partenaires du fonds et les institutions nationales, sectorielles et des finances. Il permet de mettre à jour les déficits et de tenir des échanges productifs autour de la mise en œuvre des recommandations des audits.



**Il est important de retenir.** La stratégie de mitigation des risques opérationnels et fiduciaires consiste à positionner comme des curseurs : les volets d'appui technique, de renforcement de la chaîne de la dépense, de mesures additionnelles, d'audit interne et d'audit externe. Certains de ces volets peuvent être réduits, d'autres augmentés, mais les uns doivent tenir compte des autres. Une absence d'avis de non-objection des partenaires est possible mais le contrôle externe et le renforcement des capacités seront plus élevés, et ainsi de suite pour chaque volet.

## 3.5. Instances de dialogue et de régulation du fonds commun

**La coordination du fonds commun est intégrée dans un premier temps aux instances de coordination sectorielle de l'éducation** comme le groupe local des partenaires en éducation (GLPE) et toutes les commissions thématiques ou comités sectoriels lorsqu'ils existent.

**Un comité technique plus spécifique doit être créé**, restreint aux partenaires abondant le fonds, aux représentants de haut niveau des Ministères sectoriels et du ministère des Finances. Le cas échéant, les assistants techniques pourront en fonction des sujets à l'ordre du jour et d'un commun accord avec la partie nationale, être présents durant ces rencontres. Ce comité a pour mission de décider de toutes les mesures visant à améliorer le fonds commun ou corriger ces dysfonctionnements le cas échéant. Le nombre de participants doit être peu élevé pour rendre les débats et les décisions plus simples à prendre. La périodicité des rencontres doit être trimestrielle. La présence du ministère des Finances est impérative.

### 3.6. Conception du manuel de procédures du fonds

L'élaboration du manuel de procédures intervient une fois les étapes précédentes de la conception du fonds bien avancées. En tant que corpus de mesures et de règles opposables à toutes les catégories d'acteurs parties prenantes du fonctionnement du fonds commun y compris les partenaires du fonds, le manuel rappelle, fixe et impose :

- Les dispositions, règles, mesures permettant de sanctuariser, affecter et tracer les ressources du fonds au bénéfice du secteur de l'éducation
- Les mesures de mitigation des risques opérationnels et fiduciaires
- Les procédures nationales d'exécution des dépenses et des marchés. Il ne s'agit pas de reproduire in extenso les procédures nationales ou d'en prévoir de nouvelles mais plutôt de décrire les différentes étapes et tâches associées. Ce rappel est souvent nécessaire car ces procédures sont rarement décrites avec exhaustivité. Les personnels ne les visualisent pas toujours sous la forme d'étapes successives avec leurs logiques. Les pratiques bien qu'acceptées sont parfois irrégulières et peu régulées. Une plus grande formalisation de ces procédures offre l'avantage de disposer de références claires et partagées lors des audits externes sans être tenu à une interprétation des textes législatifs et réglementaires qui fondent ces procédures
- Les modes opératoires ou process qui seront les principaux leviers de la transformation du système éducatif pour augmenter les capacités de planification et de mise en œuvre du programme sectoriel et renforcer la performance du système
- Les mécanismes de coordination de l'action du fonds et de régulation de son fonctionnement, y compris le cas échéant le fonctionnement de la coordination des PTF du FCE

Le manuel de procédures est donc l'instrument nécessaire non seulement à l'exécution du fonds mais aussi à la réalisation des effets de levier attendus de son utilisation pour transformer le système éducatif.

Étape  
4

## Démarrage du fonds commun

### 4.1. Positionnement et dialogue avec les partenaires et la partie nationale

Le démarrage du fonds exige la création préalable ou concomitante du **comité technique de suivi du fonds** évoqué ci-avant avec la participation impérieuse des décideurs des Ministères sectoriels et du Ministère en charge des finances. Les rencontres seront fréquentes les premiers mois, guidées par les difficultés qui ne manqueront pas de se produire. Le comité traitera des questions qui n'auront pas été réglées par les appuis techniques accompagnant le démarrage du fonds.

Il est certain par ailleurs que la communication doit rester ouverte et fluide entre le Partenaire chef de file des PTF abondant le fonds et (i) les décideurs des Ministères sectoriels, (ii) les instances nationales coordonnant les appuis au secteur de l'éducation, (iii) le Ministère des finances à travers ses directions du budget et de la comptabilité publique.

L'expérience montre que la mobilisation des cadres du Ministère des finances dépend de la relation de confiance qui se construit dans la durée entre le chef de file (ses personnels, le chef d'Agence) et les personnels du Ministère des finances (directeurs nationaux, généraux, SG). Cette relation doit être de bonne qualité, empreinte d'écoute et de dialogue. Elle simplifie les relations d'ordinaire protocolaires et permet une résolution rapide des difficultés techniques. Ce dialogue moins institutionnalisé est indispensable au bon fonctionnement du FCE.

Les assistants techniques développent aussi ces relations peu formalisées car toutes les tâches de gestion du fonds qu'ils appuient incitent à des contacts étroits, très fréquents avec les techniciens du budget, des finances, de la comptabilité et du contrôle budgétaire.

### 4.2. Installation du mécanisme budgétaire et financier

Le démarrage d'un fonds commun représente beaucoup de travail pour la partie nationale et particulièrement le ministère des Finances dans un premier temps car il faut produire toutes les décisions réglementaires et les instructions nécessaires à la création du mécanisme budgétaire, comptable et financier qui garantira l'affectation des ressources, leur sanctuarisation et leur traçabilité. Ce travail est souvent peu visible pour les partenaires, qui ne sont informés que des blocages éventuels ou des retards pris. Dans tous les cas, il doit être réalisé, et parmi les tâches incontournables à suivre, il faut retenir :

**L'ouverture des comptes bancaires** à la banque centrale et au Trésor, en devise et/ou monnaie nationale

**Les instructions aux comptes publics** concernés ainsi qu'au contrôle financier

**La clarification des spécifications budgétaires et financières** (CAST/BAS ou ligne de crédits dans le budget général)

**La modification le cas échéant des logiciels** intégrés de gestion des finances publiques

**La préparation des conventions de financement** avec l'IGF et le cas échéant la Cour des comptes

### 4.3. Appuis techniques

Les appuis techniques doivent être mobilisés pour accompagner le démarrage du fonds commun. Sans eux, il est déconseillé de démarrer car tous les risques identifiés vont se réaliser. Mobiliser les appuis techniques revient à disposer des experts aux fonctions et aux postes envisagés, avec les compétences requises (profils de l'expertise), dotés d'une compréhension suffisante de leur rôle et de leur positionnement pour des conseils opportuns. Il peut être envisagé dans un premier temps de mobiliser un noyau dur d'assistants techniques sur les fonctions essentielles telles que la gestion financière, la passation des marchés, la planification/rapportage puis après quelques mois d'élargir les appuis techniques à d'autres fonctions ou missions du système éducatif.



**Astuce** : lorsque les montants disponibles pour conduire l'instruction le permettent (cas des fonds de préparation spécifiques ou des FAPS), le contrat de prestation signé pour réaliser l'étude d'opportunité peut prévoir un volet dédié à la mobilisation d'une assistance technique de démarrage.

### 4.4. Instances de dialogue

Elles sont à mettre en place avant ou au démarrage du fonds. En général les instances de coordination du secteur de l'éducation sont déjà existantes. Elles permettent aux PTF dont ceux du fonds de maintenir le dialogue sur la politique éducative, la mise en œuvre du plan sectoriel, les réformes sectorielles et les indicateurs du système éducatif. Les contributions du fonds à la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation sont discutées dans ce cadre. Une complémentarité des financements et des activités du fonds seront recherchées en fonction des activités programmées des projets et de celles du budget général. Les approches sur des sujets clés comme la formation des enseignants, les subventions aux écoles, les priorités en matière de construction de salles de classe sont aussi partagées et autant que possible mises en cohérence dans ces instances.

**Le comité technique de suivi restreint aux acteurs du fonds commun doit être créé et se réunir dès le lancement du fonds pour régler toutes les questions techniques de son installation.** Ce comité est l'instance indispensable à la régulation du fonctionnement du fonds, c'est-à-dire à la prise de décision permettant de corriger les écarts entre ce qui est attendu du fonds et l'effectivité de son fonctionnement. Le comité technique règle toutes les difficultés quotidiennes de fonctionnement de l'instrument.

### 4.5. Suivi et régulation des appuis techniques

Ce travail est suivi par le partenaire en charge des appuis techniques. Il vise à s'assurer que les appuis au démarrage du fonds sont bien orientés vers les trois piliers et la réduction des principaux risques identifiés, qui au lancement du fonds sont les suivants :

- **Le déphasage de la planification et programmation du fonds commun avec la préparation de la Loi de finances.** Ce décrochage peut avoir pour origine un cadrage technique et financier tardif du fonds, ou arrivant après le vote de la loi de finances (pire cas de figure). Le budget n'est alors pas inscrit en LFI, ou inscrit mais sans relation suffisante avec les activités retenues dans le plan d'action.
- **La perte des données de base techniques et financières générées par l'exécution des activités du fonds dont les marchés publics** (absence de trace des activités réalisées et paiements effectués, absence de relevés de compte en banque, perte des dossiers de dépenses et des marchés, pas ou mal archivés dans chaque structure exécutant les ressources du fonds).

Le suivi et l'ajustement des appuis techniques doit se faire lors de rencontres périodiques fréquentes réunissant la partie nationale (les représentants des Ministères sectoriels et du Ministère en charge des finances), le prestataire, les experts du dispositif d'appui et le partenaire en charge de la gestion du contrat. Les constats partagés durant ces échanges conduiront à des mesures de régulation qui seront mises en œuvre par le dispositif d'appui technique et le cas échéant la partie nationale. Le partenaire pourra de son côté mettre en place un suivi plus serré des experts et provoquer autant de réunions que nécessaires avec ces derniers et le prestataire.

## 4.6. Inertie du démarrage

La phase de démarrage d'un fonds commun est comprise comme une période pouvant aller de 1 à 3 ans pour les trois piliers. Au-delà de cette période, si les procédures de planification, programmation, exécution et rapportage ne sont pas effectives ou ont peu progressées au point de ne pas permettre au FCE d'être fonctionnel, c'est que les appuis techniques ont été sous-évalués ou qu'ils n'ont pas l'effectivité et la performance souhaitées pour aider au démarrage du fonds. Le manque de performance des appuis techniques est consécutif à des experts manquant de compétences, ou incompetents, des conseils inadaptés à l'implantation d'une modalité alignée de l'aide, une incompréhension de la position ou du rôle de l'assistance technique, dont la meilleure au démarrage du fonds est à mi-chemin entre la substitution et le conseil.

En incluant l'implantation des modes opératoires dans les domaines par exemple de la déconcentration et de la décentralisation cette phase de démarrage peut s'allonger à 5 ans. Cette période couvre en principe l'application plutôt routinière de tous les modes opératoires fixés dans le manuel de procédures qui sont les principaux leviers du fonds sur la transformation du système éducatif. Ces modes pourront évoluer durant la vie du fonds mais pour autant, ils doivent être fonctionnels.

## 4.7. Mobilisation des audits internes et externes

La phase de démarrage est mise à profit pour contractualiser le corps de contrôle de l'Etat en charge de « l'audit interne » ou du contrôle interne. Une convention de financement est parfois nécessaire pour fixer le cahier des charges et appuyer la réalisation des missions des auditeurs publics. Les missions de contrôle interne doivent démarrer au courant de la première année du fonds.

La mobilisation de l'audit externe doit être envisagée dès le démarrage du fonds commun. Il est recommandé qu'un contrat puisse être signé par l'un des partenaires du fonds pour plusieurs années. En effet, pour les auditeurs externes, souvent issus du secteur privé, un temps d'appropriation du fonctionnement du fonds relevant des règles de gestion des finances publiques est souvent nécessaire. Il peut être long et peu efficace de changer chaque année de cabinet d'audit.



**Illustration pratique.** Voir difficultés au démarrage - partie fiches pays

Étape  
5

## Rythme de croisière

Le fonctionnement du fonds commun est balisé par les grandes opérations suivantes :

Le positionnement et le dialogue avec les partenaires et la partie
La lettre de cadrage technique et financière de l'année budgétaire N+1
La planification des activités et la programmation budgétaire
Le vote de la Loi de finances
Le démarrage de l'exécution des activités et des crédits
Le rapportage financier périodique
Le rapportage technique et financier semestriel
Le rapportage technique et financier au terme de l'année budgétaire

### 5.1. Positionnement et dialogue avec la partie nationale

Le dialogue sectoriel et la coordination du fonds avec les autres appuis extérieurs et le budget général se règle dans le groupe sectoriel dédié à l'éducation et le cadre de coordination sectorielle comme aux étapes précédentes. Des sous-groupes thématiques peuvent exister dans les domaines de la qualité, de l'accès, de la gestion ou gouvernance du système éducatif. Ils permettent d'échanger sur les approches et actions des partenaires, de faire des choix techniques dans ces domaines qui vont orienter les appuis du fonds commun, ou impacter son positionnement pour rechercher une complémentarité avec les interventions des projets et celles programmées par le budget de l'Etat.

Le suivi du fonctionnement du fonds commun est en général traité comme suit :

- Les difficultés quotidiennes sont résolues grâce aux appuis techniques et les relations de travail des AT avec les techniciens des Ministères sectoriels et du ministère des Finances. Le chef de file des partenaires du fonds commun peut être sollicité pour participer à des réunions de travail sur des sujets stratégiques, ou provoquer le cas échéant des rencontres pour résoudre des points de blocage ;
- Les difficultés qui ne trouvent pas de solution au quotidien sont renvoyées au comité technique de suivi du fonds commun qui est chargé de sa régulation (correction des écarts de fonctionnement). Ce comité peut se réunir tous les trimestres et être saisi en cas d'urgence pour des réunions exceptionnelles.

A la marge de ces rencontres formelles, guidées par les procédures du manuel, les Partenaires en groupe, ou le chef de file seul, conduisent des rencontres avec les décideurs de haut niveau que sont les secrétaires généraux des Ministères, incluant celui des finances, ou encore les directeurs de cabinet. Des courriers peuvent être adressés par le chef de file aux Ministères (SG, Ministre) pour rappeler des échéances importantes, l'organisation d'évènements conjoints ou soulever des difficultés de nature à compromettre le bon fonctionnement du fonds commun.

Des rencontres sont aussi nécessaires entre partenaires du fonds commun lorsque :

- Des décisions importantes sont à prendre qui impactent le fonctionnement du fonds, ses activités et dépenses, les stratégies d'intervention, les risques fiduciaires, la performance de l'instrument ;
- Un évènement critique se produit et une solution doit être trouvée ;
- Se préparent les revues conjointes du secteur et du fonds, les audits internes et externes, les évaluations et études particulières pouvant porter sur les réformes institutionnelles, les investissements, ... ;
- Des décisions financières (décaissement, demande de la partie nationale de prise en charge de certaines dépenses comme les défraiements, remboursements des dépenses inéligibles...).

Dans la majorité des cas, ces réunions visent à dégager une position commune et si possible consensuelle avant d'échanger avec la partie nationale.



## 5.2. Lettre de cadrage technique et financière du fonds pour l'année N+1

La lettre de cadrage du fonds est élaborée par les partenaires du fonds. Elle peut se situer dans un dialogue avec la partie nationale. Cette lettre mentionne les orientations budgétaires, sectorielles (c'est-à-dire éducatives) et opératoires pour l'année N+1. Elle s'inscrit dans les priorités mentionnées dans les plans sectoriels et peut, en particulier quand les financements transitent par le fonds commun, mentionner des orientations en lien avec les objectifs des documents de programme (exemple : GPE). Cette lettre est le point de départ de la planification du fonds commun puisqu'elle donne les enveloppes par ministères et les orientations sectorielles et opératoires. Elle doit être transmise à la partie nationale au plus tard le 1er avril de l'année N pour l'année N+1.

Sachant que la programmation budgétaire du fonds commun doit en général être présentée au ministère des finances au plus tard en juillet de l'année N pour intégration dans le projet de Loi de Finances qui sera soumis au vote à l'Assemblée nationale, cela laisse environ 3 mois aux ministères sectoriels pour préparer leur plan d'action et programmer leur budget.

Si un retard est pris dans la transmission de la lettre de cadrage, alors la planification prend du retard et il y a des risques de non-inscription des crédits du fonds commun dans la Loi de finances. Il faut compter dans ce délai de 3 mois : (i) les arbitrages que les ministères doivent effectuer, (ii) les discussions budgétaires avec les PTF sur les activités proposées, leurs corrections éventuelles à la suite des échanges, (iii) le temps de l'ANO sur le plan d'action par les PTF.

Une vigilance particulière doit porter sur l'élaboration de la lettre de cadrage en anticipant le temps nécessaire du dialogue entre les partenaires et le cas échéant avec les responsables nationaux.

### Les principes de base sont :

- **Envoyer la lettre de cadrage le plus tôt possible pour permettre aux ministères sectoriels de disposer du temps nécessaire pour élaborer leur plan d'action et aux PTF d'avoir un dialogue sur l'opportunité des activités ;**
- **Proposer une lettre de cadrage stratégique et resserrée sur des priorités claires afin d'éviter la dispersion des activités, et un saupoudrage d'activité non prioritaires ;**
- **Mentionner dans la lettre de cadrage la répartition budgétaire entre les différents sous-secteurs et entre les niveaux central, déconcentré, voire décentralisé au sens large (EP et CT, partenaires sociaux de l'école ciblés par des subventions).**



**Astuce :** voir exemples de lettre de cadrage Niger, ou Madagascar.

## 5.3. Planification des activités et la programmation du budget

Ce travail démarre dès la réception de la note de cadrage et se poursuivra jusqu'au vote de la Loi de finances à l'Assemblée nationale. Les dernières corrections pourront intervenir lors de la discussion du budget par les parlementaires. Le processus est itératif puisque le plan d'action élaboré par le ou les ministères sectoriels est partagé avec les partenaires techniques et financiers du fonds qui organisent des sessions de discussions budgétaires et formulent des observations, permettant aux ministères d'ajuster leur plan d'action avant de l'envoyer pour avis de non-objection au partenaire, chef de file du fonds.

Ce temps de dialogue entre les PTF du fonds et la partie nationale est très important car il enrichit la compréhension mutuelle des attentes et permet de s'assurer du respect des orientations sectorielles et budgétaires de la lettre de cadrage. Il vise aussi la recherche d'un consensus sur les activités, leurs coûts, les contenus, leur opportunité pour atteindre les objectifs sectoriels. La traduction du plan d'action en lignes de crédits est réalisée une fois les activités validées par les partenaires du fonds. Lorsque le plan d'action est validé après le vote de la Loi de finances, de nombreux dysfonctionnements vont apparaître et l'année budgétaire sera passée à résoudre les problèmes réglementaires naissant de ce retard.

Les lignes de crédits sont ensuite saisies dans le logiciel de gestion budgétaire et comptable de l'Etat et intégrées selon l'option budgétaire retenue dans le projet de Loi de finances. Cette étape, comme la précédente doit respecter les échéances de la Loi de finances sans quoi le budget ne sera pas inscrit ou pas en phase avec le plan d'action validé.

Pour permettre aux financements du fonds commun de jouer pleinement leur rôle de levier et d'assurer l'additionnalité des financements, il est nécessaire que les plans d'action transmis intègrent aussi les activités financées sur le budget national et sur d'autres fonds extérieurs, inscrits ou non en loi de finances. Cette étape n'est pas simple à réaliser car d'une part les montants sur le budget national sont parfois communiqués et sécurisés tardivement et d'autre part, rares sont les PTF hors FCE à ventiler leurs appuis selon la nomenclature budgétaire de l'Etat ou même celle du plan d'action national. Obtenir ces informations à temps est pourtant essentiel pour analyser les planifications, éviter les chevauchements, évaluer les contreparties de l'Etat, ...

## 5.4. Annulation et report de crédits

L'annulation et le report de crédits est un sujet complexe à traiter. Tous les fonds sont porteurs d'aménagements réglementaires à travers le manuel facilitant le report des crédits, au détriment des annulations, qui permettent :

- à une structure qui n'a pas exécuté ses crédits durant l'année N de les conserver durant l'année N+1 ainsi que les activités qui vont avec
- de reporter des crédits sans plafond budgétaire (fixés dans les lois organiques, pas plus de 10% du montant total de la ligne de crédits)
- de reporter des crédits autre que des investissements (fixé dans les lois organiques)

Ces facilités génèrent un stock de crédits à reporter chaque année qui pose les difficultés suivantes :

- Leur évaluation précoce, avant la loi de finances initiale est difficile et souvent impossible avant de disposer des données de la clôture budgétaire de N-1
- Leur inscription se fait donc en loi de finances rectificative, cela signifie que ces crédits ne pourront être engagés, au mieux, qu'au milieu de la nouvelle l'année budgétaire
- Autoriser les reports au-delà des limites des lois organiques est une prime à la contreperformance des structures de l'éducation, qui conservent des crédits alors qu'elles ne sont pas en capacité de les exécuter. Il se crée ainsi au fil des années une bulle budgétaire par direction ou service qui handicape l'absorption des ressources et réduit les taux d'exécution du fonds commun

Il faudrait donc s'en tenir à la stricte application des loi organiques portant sur les lois de finances publiques et leur règlement :

- Limiter les reports de crédits aux investissements faisant l'objet de contrats signés et engagés
- Plafonner ces reports par programme et lignes de crédits
- Reprogrammer les crédits annulés vers d'autres programmes et actions du budget programme



**Illustration pratique.** Il a été parfois ignoré au démarrage des fonds le cycle de la Loi de finances car trop de temps a été passé soit par les Ministères sectoriels pour préparer les plans d'action et faire les arbitrages nécessaires pour respecter la lettre de cadrage, soit par les partenaires du fonds pour élaborer la lettre de cadrage, faire leurs observations sur les plans d'action puis délivrer leur avis de non-objection (ANO). Les dysfonctionnements ont été nombreux, des mesures ad hoc ont dû être prises qui ont fait perdre à chaque fois un temps précieux pour l'exécution des activités avec pour conséquence un impact négatif sur les taux d'engagement et d'exécution. L'instrument budgétaire n'est alors pas remis en question car ce sont les acteurs qui ne respectent pas les règles de la programmation budgétaire.



**Ce qu'il est déconseillé de faire.** Envoyer une lettre de cadrage hors délai, c'est-à-dire ne laissant plus le temps à la partie nationale d'élaborer son plan d'action et de programmer son budget pour l'intégrer dans la loi de finances. Il vaut mieux une lettre de cadrage succincte qu'une lettre de cadrage transmise en retard.

## 5.5. Exécution des activités et du budget

Cette étape est de la responsabilité complète des institutions nationales et de leurs personnels. L'exécution nationale suit le circuit et les règles de la chaîne de la dépense publique. Elle appelle peu de commentaires. Les partenaires sont observateurs de l'exécution du plan d'action. Au coup par coup, ils peuvent décider d'apporter des contributions techniques sur des volets prioritaires. Des expertises ad hoc peuvent être mobilisées quelle que soit la source de financement. Des réunions de partage et d'harmonisation des pratiques peuvent être organisées dans les groupes thématiques du cadre de coordination sectorielle dédiés à la qualité de l'éducation, à l'accès, à la scolarisation des filles, ...

La contribution des partenaires est en général plus forte sur les grandes réformes institutionnelles ou d'autres réformes d'ampleur comme la formation continue des enseignants, les réformes curriculaires, qui impliquent des transferts financiers sur tout le territoire national pour des montants considérables, notamment en matière d'investissement avec la construction des salles de classe ou de perdiem. Ces sujets et leur développement rythment l'année budgétaire par des réunions techniques souvent nombreuses autour de l'application des modes opératoires retenus dans le manuel de procédures du fonds.

La préparation des marchés et leur lancement, attribution, exécution est aussi un sujet de préoccupation et de suivi, à plus forte raison lorsque que des avis de non-objection sont donnés à plusieurs étapes de leur passation. Les appuis techniques, lorsqu'ils sont bien faits, permettent aux partenaires d'être informés de la maturité des dossiers et des difficultés. La délivrance des ANO oblige à des contacts presque permanents entre les directions des marchés, les assistants techniques et le partenaire en charge des ANO.

## 5.6. Rapports financiers périodiques

Les rapports financiers sont en général trimestriels. Ils poursuivent l'objectif de disposer d'informations sur :

- L'exécution des crédits par ligne et chapitre, programme, action, activité. Les taux d'engagement sont très indicateurs de la capacité des Ministères (portion centrale et déconcentrée) à préparer leurs activités et leurs marchés.
- Les dépenses effectivement réalisées et impactant les comptes de liquidités. Les transferts se font en général en début d'année avec les premières dépenses ainsi que les délégations de crédits vers les services déconcentrés. Ces opérations sont décisives pour la capacité du système à réaliser le programme d'activités sachant que le calendrier budgétaire n'est pas aligné sur le calendrier scolaire ce qui présente un élément de complexité additionnel.
- Les rapprochements comptables afin de veiller à la gestion financière et repérer le cas échéant des anomalies pour ensuite les corriger.

Ces rapports sont produits souvent en substitution plus ou moins élevée par l'assistance technique durant les premières années du fonds. Ils ont l'obligation de contenir les extraits de compte bancaire du fonds quel que soit leur nombre et les rapprochements entre ces écritures et les mandats de paiement.

## 5.7. Rapportage technique et financier semestriel et en fin d'année budgétaire

En termes de rapportage technique et financier, il est généralement retenu pour les fonds :

- **un rapport à mi-parcours de l'année civile avec un rapportage semestriel qui ne couvre que les activités et les ressources du fonds.** Ce choix s'explique par la lourdeur de production d'un éventuel rapport sectoriel en milieu d'année dans des contextes nationaux marqués par des ressources humaines peu nombreuses dans les directions en charge de la planification ainsi que des outils obsolètes. Il est important que ce rapport semestriel ne soit pas disponible trop tard dans l'année si l'on souhaite qu'il permette de repérer les difficultés et de mettre en place les réponses adaptées.

Par conséquent, il vaut mieux avoir un rapport dont le contenu est à dessein resserré plutôt qu'un rapport dont la préparation sera complexe et consommatrice de temps ce qui (i) ne permettra pas de disposer du rapport avant octobre/novembre de l'année N et (ii) consommera le temps de travail des équipes qui seront plus occupées à rapporter qu'à exécuter les activités.

- **un rapport sectoriel en fin d'année budgétaire** qui présente toutes les activités réalisées dans le secteur de l'éducation et de la formation avec les ressources du budget général, du fonds et des projets exécutées dans des unités de gestion.

La réalisation de ces rapports suppose un système de collecte de données de base, techniques et financières dans toutes les structures qui ont en charge les activités et les budgets, entre autres, tous les services déconcentrés, toutes les collectivités locales et tous les organismes parapublics disposant d'une autonomie budgétaire et parfois financière. Des appuis techniques sont souvent nécessaires pour organiser et développer des outils, inciter voire contraindre la collecte de ces données afin qu'elles soient conservées et transmises lorsque nécessaire. Ce travail est d'ampleur et doit être digitalisé dès le lancement du fonds.

## 5.8. Temps des audits internes et externes

Le contrôle interne par l'inspection générale des finances se déroule au courant de l'année budgétaire. La mission et la remise du rapport sont favorables à un dialogue sur les déficits identifiés, les remédiations envisagées et l'ajustement des appuis techniques pour accompagner la mise en œuvre des recommandations, améliorer les pratiques de gestion.

Un dialogue sur les audits externes avant leur réalisation et leur périmètre doit débuter dès le démarrage du fonds. Lorsqu'il est bien mené, il a une valeur dissuasive et d'apprentissage. Il permet d'aborder le suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit précédent. Le rapport d'audit externe, livré au courant de l'année N+1 (le plus tôt possible) est le véritable catalyseur du dialogue sur la gestion des finances publiques, l'évolution des pratiques, le respect des procédures, les irrégularités qui ne manquent pas de survenir et toutes les mesures qui dans les domaines suivants qui permettront d'améliorer la gestion du fonds et par extension les pratiques sur le budget général :

- Les appuis techniques, leur calibrage et leur positionnement
- Les outils à développer ou à renforcer
- Les mécanismes de contrôle sur la chaîne de la dépense et le dispositif de passation des marchés
- Le renforcement sur le long terme des compétences des personnels (plan de formation continue)
- Le lien avec la réforme de la gestion des finances publiques en cours comme le budget programme, le compte unique du Trésor (CUT), les réformes autour de la banque du Trésor, ...






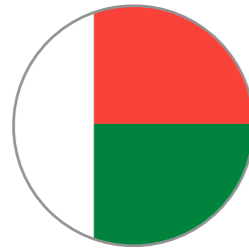

**Astuce :** Élaborer un plan de mise en œuvre détaillé des recommandations des audits externes permet (i) de structurer le dialogue au niveau du comité technique de suivi du FCE, (ii) d'entrer dans les détails des mesures et des activités à mettre en œuvre, (iii) de définir au besoin des indicateurs de réalisation et d'effet, (iv) de désigner avec clarté les responsables de chaque activité et les échéances, (v) de positionner les appuis techniques accompagnant ce travail.

# COMPARAISON DES FONDS

Burkina Faso - Burundi - Guinée - Madagascar - Niger



1.	Coordination du secteur de l'éducation	55
2.	Appui à la déconcentration et décentralisation	56
3.	Planification	57
4.	Rapportage technique et financier	59
5.	Mécanismes budgétaires, comptables et financiers	62
6.	Arrangements spécifiques aux procédures nationales	63
7.	Audits financiers des FCE	65
8.	Appuis techniques	66

	PÉRIODE	SOUS-SECTEURS	MONTANT CUMULÉ VERSÉ PAR LES PTF	PTF
<b>BURKINA FASO</b>				
	2005 – en cours	Préscolaire, primaire, secondaire Enseignement technique	184,29 millions d'euros <sup>1</sup>	AFD, Canada, Danemark, GPE, Suisse, UNICEF
<b>BURUNDI</b>				
	2008 - 2015	Préscolaire, primaire et secondaire Enseignement technique et formation professionnelle Enseignement Supérieur	61,63 millions d'euros	AFD, Belgique, GPE, DFID, Luxembourg, Norvège, UNICEF
<b>GUINÉE</b>				
	2020 – en cours	Éducation préscolaire, primaire et secondaire Enseignement technique et formation professionnelle Enseignement Supérieur	38,60 millions d'euros	AFD, GPE, UNICEF
<b>MADAGASCAR</b>				
	2019 – en cours	Éducation préscolaire, primaire et secondaire Enseignement technique et formation professionnelle Enseignement Supérieur	15,90 millions d'euros	AFD, UNICEF, UE
<b>NIGER</b>				
	2018 <sup>2</sup> – en cours	Éducation préscolaire, primaire et secondaire Enseignement technique et formation professionnelle Enseignement Supérieur - Education non formelle	132,73 millions d'euros	AFD, Canada, coopération luxembourgeoise, coopération suisse, Norvège, GPE, UNICEF, UE

<sup>1</sup> Il n'a pas été possible de retracer l'ensemble des financements mobilisés par les partenaires depuis sa création à aujourd'hui. Le montant indiqué retrace les fonds mobilisés sur la période 2017-2021

<sup>2</sup> Un premier fonds aligné a existé de 2005 à 2011

# 1. Coordination du secteur de l'éducation

La modalité d'intervention alignée d'un Fonds Commun de l'Éducation (FCE) suscite de nombreuses attentes sur le renforcement du dialogue centré sur les politiques et les résultats du système éducatif et sur une meilleure coordination sectorielle de l'aide. Ces attentes sont liées aux principes généraux que les FCE sont positionnés en vis-à-vis du budget de l'État et des projets extra budgétaires afin de se situer dans une logique de complémentarité et d'additionnalité des financements. C'est dans ce sens que les FCE peuvent avoir un effet catalyseur sur la coordination sectorielle d'autant plus qu'ils peuvent financer tous les-sous-secteurs du système éducatif (du préscolaire à l'université) et toutes les entités fonctionnelles sur le budget de l'État.

Les mécanismes ou structures de coordination varient en fonction des pays et de la configuration institutionnelle propre au secteur de l'éducation, sachant que les défis de la coordination ne sont pas les mêmes s'il y a un seul ministère en charge de l'éducation et de la formation ou s'il y a cinq ministères.

Dans le cadre des pays analysés, plusieurs cas de figure se présentent comme le montre le tableau suivant.

Pays	Ministères	Structure de coordination sectorielle	Appui d'une assistance technique
<b>Burundi</b>	3	Direction de la planification du MEN	<b>OUI</b> par un AT du FCE à temps plein
<b>Burkina Faso</b>	3	Secrétariat Permanent du PDSEB rattaché au MENAPLN.  Le SP-PDSEB dispose de cadres dédiés.	<b>OUI</b> Une personne dédiée <sup>1</sup> accompagne et suit quotidiennement les efforts de coordination et de consultation
<b>Guinée</b>	3	Secrétariat technique de coordination et de pilotage du PRODEG rattaché au Comité interministériel de coordination et de Pilotage. La présidence du CIPC est tournante tous les ans entre les trois ministères.  Le ST-CP dispose de cadres dédiés.	<b>OUI</b> par un AT perlé du FCE
<b>Madagascar</b>	3	Cellule de coordination (CELCO) rattaché aux ministères en charge de l'éducation et de la formation  La CELCO ne dispose pas de cadre dédié sauf le coordonnateur.	<b>NON</b> Pas d'AT dédié mais les AT du FCE appuient la CELCO
<b>Niger</b>	5	Cellule d'appui à la mise en œuvre et au suivi du programme sectoriel (CAMOS) rattachée à la primature  La CAMOS dispose de cadres dédiés	<b>OUI</b> par les AT du FCE

<sup>1</sup> Prise en charge par les PTF

**L'effectivité de la coordination sectorielle dépend de plusieurs facteurs qui interagissent le plus souvent les uns avec les autres et qui peuvent être très variables d'un pays à l'autre. Il s'agit notamment de :**

- **L'organisation des structures de coordination et de leur acceptabilité par l'ensemble des sous-secteurs**
- **Des ressources humaines, financières et matérielles mises à leur disposition**
- **Des outils sectoriels développés tels que les plans d'action et les rapports annuels.**

Concernant l'organisation des structures de coordination, l'absence de personnels dédiés comme à Madagascar, fragilise le fonctionnement de la CELCO et ne lui permet pas véritablement de remplir ses fonctions de coordination et notamment de consolidation des documents sectoriels. En Guinée, le STCP est composé de 6 personnes mais le travail repose exclusivement sur trois personnes. Si les structures de coordination sont censées assurer la consolidation des plans d'action et des rapports qui composent le secteur, faut-il encore que l'ensemble des ministères en charge de l'éducation et de la formation utilisent la même nomenclature et structure de plans d'action et que le contenu des rapports annuels soient homogènes.

Les appuis apportés à la coordination sectorielle par les assistants techniques du FCE se concentrent essentiellement sur le développement des outils de planification dans la mesure où un plan d'action annuel inclusif de l'ensemble des sources de financements et des activités, est la garantie d'une meilleure structuration de l'aide.

**Avec la mise en place des fonds communs de l'éducation, il est proposé de compléter le dispositif de coordination et de pilotage sectoriel en créant un « Comité technique FCE » chargé en particulier de réguler le fonctionnement du fonds avec la vocation d'effectuer régulièrement un suivi de l'exécution technique et financière du FCE.** Le Comité réunit généralement les ministères en charge de l'éducation, le ministère des Finances, les PTF du FCE<sup>2</sup>, la structure de coordination sectorielle et les assistants techniques en appui au FCE. Seul le Burkina Faso n'a pas mis en place de Comité FCE.

## 2. Appui à la déconcentration et décentralisation

**Tous les fonds communs de l'éducation tentent de faire levier sur les systèmes éducatifs en accompagnant la déconcentration et la décentralisation pour se situer au plus proche des écoles, là où se produisent les résultats éducatifs.** Les missions éducatives de la compétence des services déconcentrés de l'éducation progressent dans tous les pays à des rythmes différents guidés par une application plus soutenue du principe de subsidiarité. La déconcentration des services financiers n'est pas toujours aboutie pour exécuter des dépenses sur ces territoires selon les procédures nationales. Le mécanisme le plus avancé en matière de déconcentration financière et des opérations est celui du fonds de Madagascar, pourtant le plus récent, avec 80% des ressources du BAS/FCE qui sont transférées aux services déconcentrés. Des centaines de structures de l'éducation ont pu exécuter des ressources et réaliser leurs activités avec les financements du FCE. Cet objectif a aussi été atteint au Burkina Faso, 18 ans après la création FCE, avec l'installation des régies de dépenses auprès des circonscriptions d'éducation de base (CEB / subdivision de la province). A Madagascar, le ministère des Finances a soutenu la transformation des centres régionaux de l'INFP en structures autorisées à exécuter des budgets. Il a ainsi permis pour la première fois depuis sa création une vraie déconcentration de l'Institut qui contribuera à une forte augmentation de ses capacités d'action.

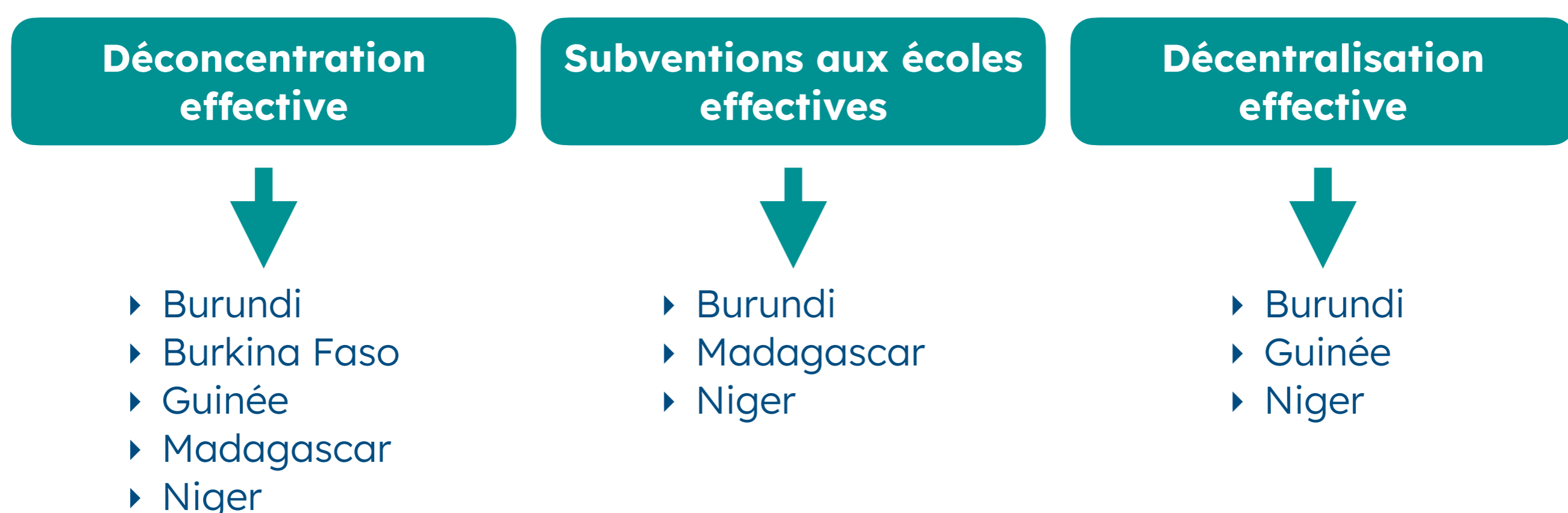
Dans l'ensemble, les fonds communs financent des structures déconcentrées et décentralisées qui n'ont pas accès aux financements extérieurs, alors qu'elles sont dotées grâce au budget général d'infrastructures et de ressources humaines. Mais le budget courant de l'Etat ne peut leur allouer des ressources suffisantes pour fonctionner et accomplir leurs missions. Au-delà des moyens, il est fréquent que les services subrégionaux de l'éducation et les communes soient éloignés des services financiers de l'Etat, ce qui rend difficile l'exécution de leur budget et des dépenses quotidiennes. **La volonté de financer toutes ces structures avec le FCE a incité les Ministères de l'éducation et des finances à trouver des solutions pratiques et réalistes, de nouveaux canaux et de nouvelles procédures pour octroyer et exécuter des ressources sur ces territoires administratifs et collectivités. Des décisions réglementaires ont été prises pour faire rentrer ces aménagements dans le cadre national de la gestion des finances publiques. Ces transformations pérennes permettent aussi d'exécuter des crédits du budget général et non exclusivement les ressources du FCE.**

<sup>2</sup> Les autres PTF du secteur non-contributeur du FCE, peuvent participer au Comité FCE.



**Le second levier que les FCE actionnent concerne les subventions aux établissements scolaires : les écoles ; les collèges et les établissements de formation professionnelle.** A l'exception du Burkina Faso, où le ministère de l'Education Nationale n'a pas souhaité mettre en œuvre la procédure de subvention, les autres fonds, à des rythmes différents, ont mis en place un mécanisme national de subvention des comités de gestion scolaire - même si ce mécanisme n'a pas été déployé dans toutes les écoles du pays à son démarrage.

**Le troisième effet de levier porte sur la décentralisation de la maîtrise d'ouvrage de construction et d'équipement des salles de classe avec une assistance technique.** Ces procédures ont été appliquées ou sont en cours d'application au Niger, au Burundi et en Guinée. Le Burkina Faso n'a pas souhaité appliquer la procédure retenue dans le manuel et n'a pas décentralisé les financements du FCE. A Madagascar, le transfert des compétences en éducation aux communes n'est pas encore fait. Un autre effet de levier est le transfert des ressources aux établissements publics ou organismes disposant d'une autonomie de gestion accompagné par des contrats de performance. Dans l'ensemble cette démarche a déjà été mise en œuvre au Niger, à Madagascar et au Burundi, permettant à ces établissements de bénéficier davantage de ressources pour mettre en œuvre des activités contribuant à l'amélioration du système éducatif. Au Niger par exemple, les onze écoles normales d'instituteurs (ENI) ont bénéficié de ressources sur le FCE, en complémentarité des ressources de l'Etat, pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement et améliorer la formation initiale des enseignants à travers un suivi rapproché des stages pratiques effectués par les élèves - maitres et permettre l'acquisition d'outils pédagogiques et didactiques. **Les contrats de performance engagent les parties prenantes sur l'atteinte de résultats spécifiques.**



### 3. Planification opérationnelle

Les activités financées par le FCE doivent s'intégrer à la planification sectorielle. Les plans d'actions annuels des ministères en charge de l'éducation et de la formation sont censés intégrer les ressources (i) du budget de l'État, (ii) du fonds commun de l'éducation et (iii) des autres partenaires.

Ce principe d'avoir une planification annuelle avec toutes les sources de financement permet d'avoir un meilleur pilotage du secteur axé sur les résultats et de garantir une bonne complémentarité de l'aide ; ce n'est qu'à travers cette pratique qu'il est possible de garantir un alignement des financements extérieurs aux politiques sectorielles et d'avoir un vrai dialogue sur les priorités éducatives. Or très souvent, cette pratique n'existe pas avant la mise en place d'un fonds commun et le processus de planification est propre à chaque partenaire ; il se fait en silo avec des structures et des nomenclatures de plans d'actions non alignées à celle des financements intérieurs.

**Les FCE font levier sur la planification opérationnelle notamment en proposant et formalisant des processus, canevas et outils et en appuyant leur application à travers le déploiement de l'assistance technique. La planification annuelle du FCE se fait en concomitance avec celle du budget de l'Etat dans la mesure où le cycle de planification et de programmation budgétaire doit suivre celui du budget de l'Etat pour être inscrit dans la Loi des Finances. Cette contrainte de calendrier permet aussi de structurer les pratiques et de renforcer le dialogue avec la partie nationale.**

Avant le démarrage du processus de planification, les partenaires du FCE envoient une **lettre de cadrage** aux ministères de l'éducation et de la formation qui fixe les montants et les orientations éducatives de l'année. Cette lettre de cadrage doit être transmise au mois de mai – juin de l'année N pour la planification de l'année N+1. Elle est décisive car elle permet (i) le démarrage de la planification, (ii) de définir les orientations éducatives pour la planification ainsi que les clés de répartition entre sous-secteurs et y compris parfois entre le niveau central et déconcentré, (iii) de renforcer le dialogue avec les ministères. Des retards dans sa transmission, comme en Guinée et à Madagascar, crée des retards dans tout le processus de planification avec un risque très fort de rater l'inscription des crédits du FCE dans la Loi des Finances et un impact négatif sur l'exécution. Les partenaires contributeurs aux FCE doivent mettre en place un mécanisme plus rigoureux pour respecter le calendrier de transmission de la lettre de cadrage aux ministères sectoriels. Aussi, le partage avec les ministères sectoriels de la lettre de cadrage avant sa finalisation n'est pas forcément constructif car cela peut (i) créer du retard dans sa finalisation et donc, sa transmission officielle (ii) limiter le cadrage souhaité et (iii) engendrer des frustrations de la partie nationale si leurs observations ne sont pas prises en considération.

Dans les pays qui ont mis en place des fonds, la concomitance de la planification avec celle du budget de l'Etat est une réalité partielle. Au mieux, ils ont permis la production de plans d'action et de rapports techniques intégrant les activités du budget général, du FCE et d'une partie des projets (sans exhaustivité). Le tableau suivant compare les effets de leviers de l'appui budgétisé sur la planification.

Pays	Développement d'outils de planification avec l'appui du FCE	Respect du cycle de programmation budgétaire	Plan d'action avec toutes les sources de financement	Développement des plans d'action des services déconcentrés
<b>Burundi</b>	<b>OUI</b> le FCE a favorisé le développement d'une planification analytique mais qui a été abandonné après la tentative de coup d'État et l'arrêt du FCE	<b>OUI</b>	<b>OUI</b> développement d'outils de collecte des informations auprès des Partenaires	<b>OUI</b> le FCE a permis de structurer la planification des services déconcentrés à travers l'allocation de ressources
<b>Burkina Faso</b>	<b>OUI</b> Pour le sous-secteur de l'éducation de base où le FCE intervient	<b>OUI</b> mais le calendrier est très tendu sur le CAST et les programmations sont parfois partagées tardivement (novembre) avec les PTF, ce qui ne permet pas toujours de prendre en considération les commentaires des PTF dans la loi de finances	<b>OUI</b> le plan d'action du sous-secteur de l'éducation de base intègre les financements du budget de l'Etat et du FCE	<b>NON</b> mais les services déconcentrés disposent de lignes de crédits sur le CAST

Pays	Développement d'outils de planification avec l'appui du FCE	Respect du cycle de programmation budgétaire	Plan d'action avec toutes les sources de financement	Développement des plans d'action des services déconcentrés
<b>Guinée</b>	<b>OUI</b> un canevas de planification commun aux 3 ministères a été mis en place	<b>PARTIELLEMENT</b> Selon les années, des retards ont été constatés dans la transmission de la lettre de cadrage, la production des plans d'action, et leur validation par les PTF Les inscriptions dans la loi de finances sont faites par nature de dépense en annexe de la LFI mais sans donner le détail normalement attendu	<b>PARTIELLEMENT</b> Le Plan d'action sectoriel avec toutes les sources de financement est disponible généralement au 1er trimestre de l'année en cours, avec des difficultés pour renseigner sur budget de l'Etat et les financements des PTF	<b>OUI</b> le FCE a permis de structurer la planification des services déconcentrés. Pour le ministère de l'Éducation depuis cette année, la planification niveau central et déconcentré démarre de façon concomitante
<b>Madagascar</b>	<b>PARTIELLEMENT</b> les Ministères n'utilisent pas la même structure de planification et des progrès ont été enregistrés en trois ans pour faire évoluer les outils de planification vers une seule nomenclature. Le développement d'un logiciel de planification devrait faciliter la cohérence des outils de planification	<b>PARTIELLEMENT</b> il existe des difficultés dans le respect des délais pour envoyer la lettre de cadrage des PTF du FCE et la validation des plans d'action. Les inscriptions dans la Loi des Finances sont faites mais en décalage avec la validation des plans d'action, créant des difficultés dans l'exécution	<b>PARTIELLEMENT</b>	<b>OUI</b> le FCE a permis de structurer la planification des services déconcentrés à travers l'allocation de ressources
<b>Niger</b>	<b>OUI</b> le FCE a permis de structurer le processus de planification annuelle et a accompagné la réforme des budgets programmes	<b>OUI</b>	<b>OUI</b>	<b>OUI</b> la planification s'étend jusqu'aux directions régionales mais pas encore aux services départementaux

## 4. Rapportage technique et financier

**La production des rapports techniques et financiers est une obligation pour toutes les entités bénéficiaires de ressources d'un FCE.** Un des principes clé du FCE est de rendre compte de l'utilisation des financements, garantie d'une plus forte redevabilité et gouvernance. Il existe plusieurs niveaux de rapportage techniques et financiers. Les règles et fréquences de rapportage sont mentionnées dans les manuels de procédures des FCE.

**Le rapportage annuel de l'exécution d'un FCE est intégré au rapportage de l'exécution technique et financier du Plan sectoriel de l'éducation.** Il n'est pas rare que le canevas du rapport annuel soit amélioré avec la présence d'un FCE afin de s'assurer de disposer de toutes les informations financières, y compris sur le budget de l'Etat, et de bien se situer en « miroir » de la planification.

Ce rapport couvre normalement l'intégralité des opérations et des financements réalisés dans le secteur de l'éducation durant l'année écoulée. Il implique de collecter des données techniques et financières issues de l'exécution du plan sectoriel dans les entités suivantes :

- ▶ Les Ministères en charge de l'éducation et de la formation
- ▶ Les services déconcentrés de l'éducation qui doivent élaborer leurs rapports d'exécution technique et financier
- ▶ Le Ministère en charge des finances pour les données sur l'exécution financière. Ces données sont issues du système intégré de gestion des finances publiques
- ▶ Les projets des PTF
- ▶ Les établissements publics autonomes qui élaborent leur propre rapport technique et financier.

**Des rapports spécifiques sur les ressources du FCE sont également demandés. Il s'agit (i) des rapports techniques et financiers semestriels des services centraux et déconcentrés de l'éducation et des établissements publics autonomes, (ii) des rapports mensuels ou trimestriel sur la situation budgétaire et comptable de l'exécution du FCE, des services centraux et déconcentrés.**

**Le rapportage financier régulier, retraçant la situation budgétaire et comptable des financements du FCE, est indispensable pour permettre un suivi de l'exécution des dépenses et anticiper les difficultés d'exécution et les risques fiduciaires. Il existe un équilibre à trouver entre (i) la charge de travail que peut apporter un rapportage financier régulier, (ii) le niveau de désagrégation et le détail des informations à collecter et (iii) la nécessité d'un suivi rigoureux.** Dans tous les pays passés en revue, le rapportage financier se fait, dans les premières années, avec l'appui d'une assistance technique.

La mise en place d'un système de rapportage technique et financier peut prendre plus ou moins de temps en fonction des outils déjà existants et des capacités des ministères de l'éducation à s'organiser pour collecter, traiter et analyser les informations. Les difficultés peuvent être de plusieurs ordres et la multiplication des lieux d'exécution du FCE renforce cette difficulté. A titre d'exemple, le système informatisé de la chaîne de la dépense en Guinée n'est pas encore déployée au niveau déconcentré et donc, les extractions des données sur les engagements, les mandatement et les paiements ne sont pas possibles, ce qui crée de grandes difficultés pour avoir les informations en temps réel. Des appuis techniques sont généralement déployés, y compris au niveau déconcentré, afin d'accompagner les ministères à respecter cette obligation de rapportage.

Pays	Rapportage technique et financier annuel exhaustif avec toutes les sources de financement	Fréquence du rapportage financier	Rapportage technique et financier des services déconcentrés exhaustif
Burundi	<p style="text-align: center;"><b>OUI</b></p> <p>Le ministère n'avait pas pour pratique de faire un rapportage sur l'exécution des opérations financées par le budget général. Le FCE a permis de fixer des supports de collecte, de simuler une collecte régulière et un traitement des données pour l'élaboration des rapports techniques et financiers</p>	<p style="text-align: center;"><b>MENSUEL</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>OUI</b></p>

Pays	Rapportage technique et financier annuel exhaustif avec toutes les sources de financement	Fréquence du rapportage financier	Rapportage technique et financier des services déconcentrés exhaustif
<b>Burkina Faso</b>	<b>OUI</b> Le rapportage est exhaustif et de qualité	<b>MENSUEL SIMPLIFIÉ</b> <b>et</b> <b>TRIMESTRIEL DÉTAILLÉ</b> Prenant aussi en compte les services déconcentrés	<b>OUI</b> Les services déconcentrés produisent des rapports mais ils sont consolidés avec difficulté par le niveau central
<b>Guinée</b>	<b>PARTIELLEMENT</b> Les Ministères produisent des rapports annuels, mais avec du retard et de grandes difficultés pour collecter les données techniques et financières sur toutes les sources de financement. Les rapports annuels de performances sont produits avec plus d'une année de retard	<b>TRIMESTRIEL</b>	<b>NON</b> La collecte des données de base naissant de la réalisation des activités et des crédits consommés dans ce but n'est pas encore organisée, systématique, exhaustive et fiable. Les données budgétaires rapportés des délégations de crédits ne sont pas toutes transmises à l'administration centrale. Lorsqu'elles le sont, ces données ne sont pas exploitées.
<b>Madagascar</b>	<b>PARTIELLEMENT</b> Les Ministères produisent des rapports annuels mais avec de grandes difficultés pour collecter les données techniques et financières	<b>TRIMESTRIEL</b>	<b>OUI</b> Tous les services déconcentrés produisent un rapport technique et financier annuel et semestriel. Difficulté dans la consolidation des données en raison du nombre très importants de structures et de la quantité d'information à traiter qui peuvent être hétérogènes
<b>Niger</b>	<b>OUI</b> Des efforts importants sont enregistrés sur l'exhaustivité des informations	<b>MENSUEL</b>	<b>OUI</b> Les services déconcentrés produisent des rapports

**Dans le cadre des FCE, des efforts importants ont été enregistrés sur le rapportage technique mais la marge de progression reste importante pour permettre d'avoir un meilleur aperçu de l'exécution.**

## 5. Mécanismes budgétaires, comptables et financiers

**Les FCE sont portés par des comptes ou des budgets d'affectation spéciale, tels que prévus et autorisés** dans les lois organiques des finances publiques de chaque pays (cf. tableau ci-dessous). Il s'agit d'un budget à part, bien distingué du budget général comme les budgets annexes. Il est préparé et voté selon le cycle de la Loi de finances. Les dispositions législatives autorisent et organisent à travers les BAS/CAST/CAS<sup>3</sup> la dérogation au principe budgétaire de la non-affectation d'une ressource à une dépense, ou de la non-compensation d'une dépense par une recette. Cette technique est la seule modalité alignée permettant de disposer de l'assurance raisonnable que les ressources destinées au secteur de l'éducation, lui sont bien affectées. Lorsqu'elles ne sont pas consommées au terme de l'année, elles peuvent être conservées pour l'année suivante. La particularité du FCE au Niger ne remet pas en question la notion d'affectation de la ressource à l'éducation et sa sanctuarisation en crédits et en caisse. La méthode pour distinguer les crédits du FCE dans les lois des Finances est cependant différente car au lieu de constituer un budget particulier en recettes et dépenses, les lignes de crédits du FCE sont intégrées dans le budget général. Cette même méthode a été retenue pour distinguer les crédits des financements budgétaires de programme du 3ème C2D en Côte d'Ivoire.

La trésorerie ou les liquidités des FCE sont toujours domiciliées dans un premier compte appelé « **Compte pivot** » ouvert généralement dans la Banque Centrale du pays bénéficiaire ; au Burkina Faso et au Niger, le compte Pivot est domicilié à la Banque centrale des états de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Seuls les Partenaires du fonds peuvent l'abonder. Dans ce compte se mélangent les financements extérieurs en devise ou monnaie nationale. En Guinée et à Madagascar, deux comptes pivots ont été créés, l'un en devise et l'autre dans la monnaie nationale, pour les partenaires qui versent leur contribution dans cette monnaie. **Les comptes « pivot » alimentent ensuite un ou plusieurs comptes d'opération dédiés**, ouverts au nom du trésor, dans les banques centrales ou les banques commerciales dans les territoires où la banque centrale n'est pas présente. Les ressources des partenaires sont fongibles dans ces comptes.

Pays	Loi organique	Instrument financier portant le FCE	Circuit des paiements à partir du Compte Pivot
<b>Burundi</b>	Loi organique 1/35 du 04/12/2008 a été remplacée par la Loi 1/20 du 20 juin 2022	Budget d'Affectation Spécial (BAS)	Le compte Pivot alimentait un sous-compte d'un compte d'opération de l'Etat toujours à la Banque centrale. Ces ressources étaient donc fongibles dans ce compte. Le ministère des Finances s'était engagé à les rendre disponibles à tout moment. Toutes les dépenses étaient payées à partir de ce sous-compte.
<b>Burkina Faso</b>	Loi organique n°073-2015/CNT du 06/11/2015	Compte d'Affectation Spéciale au Trésor (CAST)	Le compte Pivot alimente un compte dédié ouvert dans les livres du Trésor qui sert à payer les dépenses du Fonds pour la portion centrale et alimente les comptes dédiés régionaux pour les dépenses des services déconcentrés. Les dépenses des Circonscription de l'Éducation de Base (CEB) sont exécutées à partir des directions provinciales de l'éducation avant la création de régies d'avance.

<sup>3</sup> BAS : Budget d'Affectation Spéciale / CAS : Compte d'Affectation Spéciale / CAST : Compte d'Affectation Spéciale au Trésor

Pays	Loi organique	Instrument financier portant le FCE	Circuit des paiements à partir du Compte Pivot
<b>Guinée</b>	Loi organique Loi-2012-12-LORF de février 2013	Budget d'Affectation Spécial (BAS) Chaque Ministère a son BAS	Le compte Pivot déverse les financements vers un compte d'opération principal dédié aux BAS du FCE et des sous-comptes de ce compte partout où cela est nécessaire. Les établissements publics et les collectivités territoriales ont des comptes dédiés ouverts à la Banque centrale de la République de Guinée.
<b>Madagascar</b>	Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004	Compte d'Affectation Spéciale (CAS) Chaque Ministère a son CAS	Les deux comptes alimentent un compte dédié FCE en ariarys ouvert au nom du trésor à la Banque Centrale de Madagascar, des comptes dans les régions « régies FCE » pour supporter les dépenses payées par les régies d'avances renouvelables du FCE, et des comptes dédiés auprès de tous les établissements publics bénéficiant d'une autonomie budgétaire. Des comptes de liquidités ont également été ouverts pour prendre en charge les dépenses en régie des 28 centres régionaux de l'Institut National de Formation Pédagogique (INFP).
<b>Niger</b>	Loi organique n°2012-09 du 26 mars 2012	Des lignes de crédits distinguées des autres lignes sur ressources intérieures sont créées et intégrées dans le budget général. Elles sont marquées de deux manières, par la dénomination « FCE » et par code chiffré renvoyant à la source de financement (02 pour extérieur au lieu de 01 pour intérieur).	Le compte Pivot alimente ensuite des comptes dits séquestres ouverts au nom du trésor à la BCEAO. Ces comptes sont au nombre de 10, un compte pour la portion centrale des dépenses à Niamey, 8 comptes régionaux, un par région et un compte séquestre dont le gestionnaire est l'Agence nationale de financement des investissements des collectivités territoriales (ANFICT). Les autres EPA disposent de compte de dépôts.

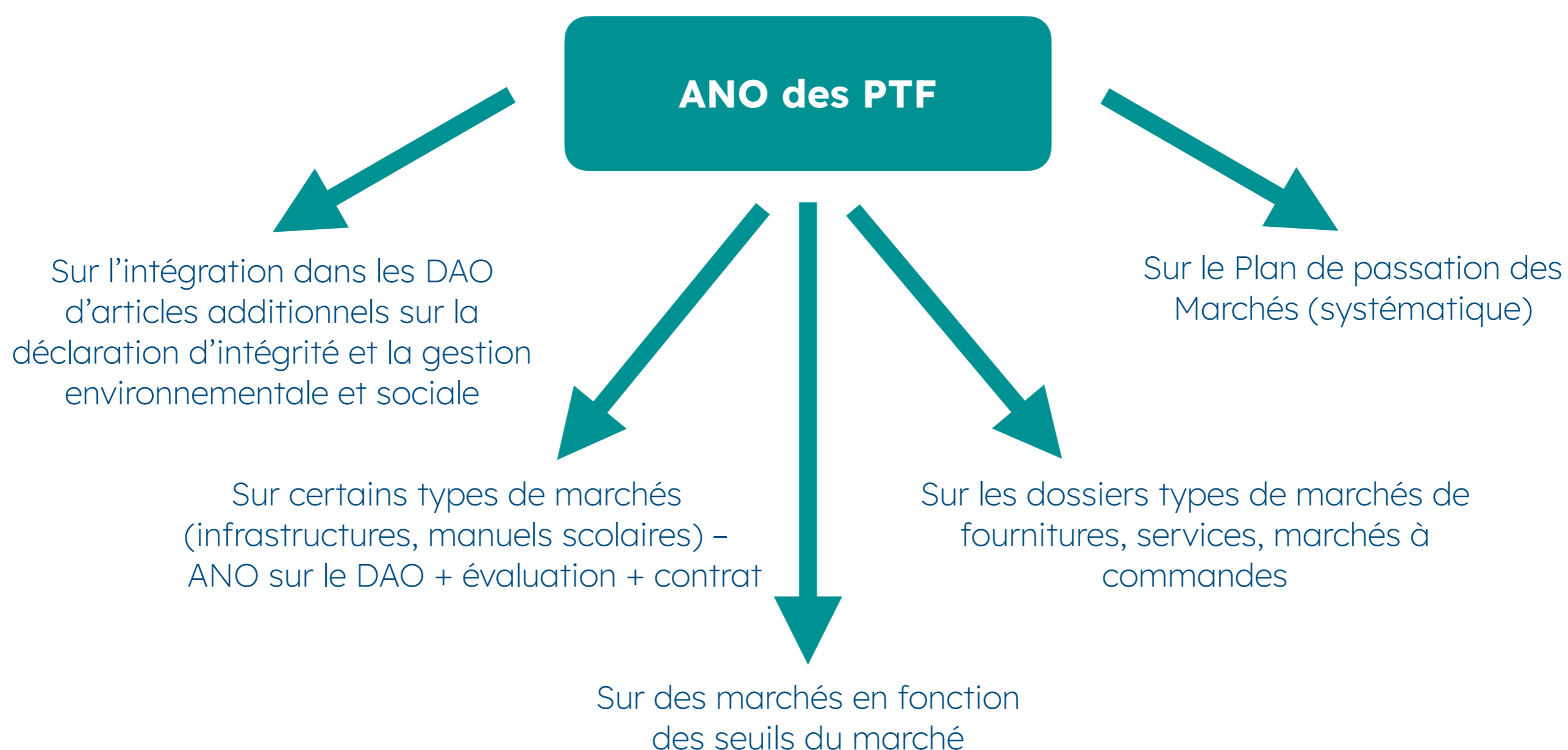
## 6. Arrangements spécifiques aux procédures nationales

Les FCE s'appuient sur les procédures nationales d'exécution de la dépense et sur les règles de passation des marchés utilisées dans le code des marchés publics des pays bénéficiaires. La passation des marchés passe par les différentes commissions nationales des ministères sectoriels et établissements publics.

### ► Les dérogations sur les marchés publics

Des mesures additionnelles, dérogatoires, **peuvent** être mises en place par les partenaires du FCE dans le cadre de certains marchés afin de garantir un bon déroulement du processus de passation des marchés et de mitiger les risques. Le poids de ces contrôles va fluctuer d'un fonds à l'autre, en fonction des seuils, bas ou élevés, de la nature des marchés (de services, fournitures, travaux) et du nombre d'ANO donnés sur chaque process (dossier de marché, procédures, évaluation, attribution...). Ces dérogations sont inscrites dans le manuel de procédure et le protocole d'entente ou de financement conjoint du FCE. **Un juste équilibre doit être trouvé par les partenaires** afin de ne pas retarder les procédures de passation de marchés comme à Madagascar par exemple où les ANO se situent à toutes les étapes de la passation des marchés et peuvent avoir un effet contre-productif en retardant l'exécution du FCE avec des goulots d'étranglements au niveau du partenaire chargé de donner les ANO. En Guinée, par exemple l'obtention d'un ANO peut prendre plusieurs mois, retardant ainsi l'exécution du FCE.

Les dérogations sur les marchés peuvent être de plusieurs ordres comme le montre le schéma ci-dessous.



Les partenaires techniques et financiers sont souvent réticents à diminuer les avis de non-objection sur les marchés dans la mesure où ils constituent une mesure de mitigation du risque. Mais cette pratique est questionnable dans une approche alignée et avec la présence des assistants techniques et des audits. S'il peut être compréhensible qu'au lancement du FCE il y a des dérogations aux procédures nationales, leur maintien dans le temps pourrait aller à l'encontre de l'efficacité et de la pérennité du FCE. En Côte d'Ivoire par exemple, il a été décidé sur les FBPR de ne pas mettre d'ANO, et ce dès le démarrage.

### ► Les dérogations sur la comptabilité

Au niveau de la comptabilité, les FCE sont pris en charge par le système comptable national. Les lignes de crédit du FCE sont intégrées dans le circuit informatisé de la dépense publique. En fonction des pays, l'ordonnateur<sup>4</sup> du FCE est le ministre des Finances (Niger) ou les ministères sectoriels (Burundi, Burkina Faso, Guinée, Madagascar). L'ordonnateur et ses délégués sont les seuls habilités à ordonnancer les dépenses de l'État et du FCE. Les comptables publics du Trésor sont chargés du paiement et de l'exécution des dépenses du FCE.

En lien avec les risques fiduciaires et les déficits identifiés lors de la mise en place du FCE, **un suivi comptable additionnel a été mis en place au Niger et au Burundi à travers un logiciel de gestion comptable** (Tompro). Cette double comptabilité est réalisée au moment de l'ordonnancement après vérification par le contrôleur financier de l'État et après les paiements. Les rapports financiers sont élaborés avec les informations enregistrées dans ce logiciel.

<sup>4</sup> L'ordonnateur est chargé d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses.



### ► **Les dérogations sur la gestion budgétaire**

Tous les FCE aménagent la programmation et la gestion budgétaire pour offrir plus de flexibilité que n'en accordent les textes nationaux. Ces aménagements portent sur :

- L'ouverture, la non-régulation des crédits : Les FCE n'ayant pas de problèmes de trésorerie, l'ouverture des crédits peut théoriquement démarrer le 1er janvier et les lignes budgétaires ne sont pas soumises à des régulations ou des gels.
- Les dates de clôture budgétaire sont flexibles
- Le report des crédits d'une année sur l'autre
- Les mouvements et transferts de crédits en cours d'année sans plafond mais en suivant une procédure fixée dans le manuel

### ► **Les dérogations sur la planification**

Dans le cadre de la planification, les partenaires du FCE exercent un contrôle ex ante sur les plans d'action annuels de tous les fonds en donnant un avis de non-objection sur les activités proposées. Cet ANO permet de se situer dans un dialogue avec la partie nationale et de s'assurer que les activités proposées sont cohérentes avec la note de cadrage. Lorsque le dialogue est faible, il existe un risque de retard sur la validation des activités et / ou une objection sur certaines activités.

## 7. **Audits financiers des FCE**

Dans le cadre des FCE, il existe trois types d'audits comptables et financiers<sup>5</sup>:

- **Les audits comptables et financiers externes.** Ils sont annuels et indépendants, recrutés par un des partenaires du FCE. Ces audits sont obligatoires et ils sont mentionnés dans le protocole d'entente ou de financement conjoint du FCE. Généralement les partenaires du FCE conditionnent leurs versements aux résultats de l'audit externe annuel.
- **Les audits comptables et financiers internes.** Ils sont généralement pris en charge par des organes nationaux de contrôle comme les inspections des finances ou les cours des comptes. Leurs interventions peuvent être budgétisées dans le cadre de plans d'action annuels du FCE ou de conventions de partenariat. L'implication des structures nationales dans les audits des FCE revêt une dimension importante car cela renforce l'appropriation des FCE par la partie nationale et leurs capacités.
  - **Au Burundi**, l'Inspection Générale d'Etat (IGE) a été mobilisée avec une convention de partenariat.
  - **Au Niger**, l'audit interne est assuré chaque année par l'Inspection Générale des Finances
  - **A Madagascar**, l'audit interne est assuré par la Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit (DBIFA). Ses interventions sont financées par le FCE.
  - **En Guinée**, l'Inspection Générale des Finances (IGF) devait réaliser les audits internes mais cela n'a pas été fait.
- **Les audits comptables et financiers conseil.** Lors de la mise en place des FCE et l'évaluation des risques fiduciaires, la mobilisation d'une expertise d'audit conseil a pu être préconisée pour gérer les risques fiduciaires et appuyer les ministères dans la préparation des audits externes. La fonction de conseil vise un transfert de compétences et un appui pour améliorer la gestion quotidienne du FCE (exemple : archivages des pièces justificatives, suivi de l'état de mise en œuvre des recommandations des audits annuels externes, analyse des procédures des marchés et des PV d'attribution, etc.). Cette expertise n'est pas toujours mobilisée, seuls le Burundi et le Niger ont eu la capacité de mobiliser un bureau d'audit conseil sur ressource d'un des partenaires du FCE ; la prise en charge financière par un des PTF du FCE des audits conseil a pu être un frein à leur mobilisation et ils méritent d'être mieux intégrés dans le plan général de renforcement des capacités du FCE.

<sup>5</sup> L'audit comptable et financier est un examen des états financiers d'une entreprise. Il vise à vérifier la sincérité des comptes, leur régularité, leur conformité et leur aptitude à refléter une image fidèle de l'état des finances et actions comptables de l'entité auditée.

## 8. Appuis techniques

Le déploiement de l'assistance technique est une réponse aux déficits des capacités et aux risques opérationnels et fiduciaires identifiés lors de l'installation des FCE. Les fonctions appuyées sont généralement identifiées en collaboration avec la partie nationale, lors de l'étude de faisabilité ; c'est le cas par exemple pour le Burundi, le Niger, la Guinée et Madagascar.

Les expertises mobilisées regroupent des assistants techniques résidents (à plein temps) et des experts qui interviennent de façon perlée, c'est-à-dire à travers plusieurs missions réparties sur l'année. Les expertises peuvent être internationales ou nationales en fonction des besoins. Elles sont positionnées au sein des administrations nationales (centrales, déconcentrées et décentralisées) pour lesquelles elles sont redevables. Le suivi et la coordination des experts se fait conjointement avec la partie nationale et les PTF du FCE afin de s'assurer d'un véritable transfert de compétence.

Les fonctions appuyées sont détaillées ci-après.

### ► Chef de mission

Le chef de mission assure la coordination de l'ensemble des experts. Il conduit une démarche qualité qui permet d'ajuster le travail de l'équipe d'experts à l'évolution des capacités nationales et l'actualisation des enjeux. Il a un rôle d'accompagnement et de soutien au changement à travers notamment la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes concernées par le FCE.

**Chef de mission /  
supervision**

- ▶ Burundi (perlé - international)
- ▶ Guinée (perlé puis résident - international)
- ▶ Madagascar (résident - international) +1 supervision (résident international)
- ▶ Niger (perlé - international)

### ► Assistants techniques en lien avec les procédures d'opération

**L'appui à la planification et au rapportage** vise à (i) développer des outils pour la planification et le suivi des activités (central et déconcentré), (ii) développer des outils de collecte de données sur la mise en œuvre des activités (central et déconcentré), (iii) renforcer les capacités des ministères sur l'identification des activités les plus pertinentes en lien avec les lettres de cadrage, (iv) mettre en œuvre des formations pour faciliter la compréhension et l'utilisation des outils, (v) sensibiliser les acteurs à la bonne compréhension du manuel de procédures, respect des règles et des délais.

**L'appui à la coordination sectorielle** vise à impulser une dynamique en sensibilisant / informant / expliquant à l'ensemble des parties prenantes les principes et le fonctionnement du FCE pour s'assurer du respect de l'ensemble des procédures et de la bonne exécution des activités en tenant compte des objectifs du secteur à atteindre.

**Planification et  
rapportage**

- ▶ Burundi (cf. expert éducation)
- ▶ Guinée (perlé - international)
- ▶ Madagascar (perlé - international)
- ▶ Niger (résident - international)

**Coordination sectorielle**

- ▶ Burundi (cf. expert éducation)
- ▶ Burkina Faso (résident national jusqu'en 2019)
- ▶ Guinée (perlé - international)
- ▶ Madagascar (résident - national)

**Expertise éducation /  
formation positionnée au  
niveau des SG**

- ▶ Burundi (résident - international) + appui à la coordination sectorielle et à la planification
- ▶ Guinée (3 résidents - internationaux)

**Remarques :** Dans le cadre de l'appui aux procédures d'opération, les fonctions peuvent parfois être combinées comme au Burundi.

► **Assistants techniques en lien avec les procédures financières**

Il s'agit d'appuyer (i) la préparation des rapports financiers et des rapprochements comptables (central, déconcentré, commune, EPA) ; (ii) la mise en œuvre des procédures comptable et financière du manuel de procédures du FCE, (iii) l'archivage des pièces justificatives, (iv) l'organisation du suivi de la gestion de l'exécution des FCE.

**Gestion financière et comptable**

- ▶ Burkina Faso (résident puis perlé - international)
- ▶ Burundi\* (2 résidents nationaux)
- ▶ Guinée (résident national) + 4 résidents nationaux en région
- ▶ Madagascar (résident international)
- ▶ Niger\* (2 résidents internationaux - dont un dans un établissement public autonome de l'ETFP) + 5 résidents nationaux en région

\* Au Niger et au Burundi, une double comptabilité a été mise en place avec le logiciel Tompro

**Remarques :** En Guinée, un assistant technique résident international était prévu en appui à la gestion financière mais le poste n'a pas été pourvu.

► **Appui technique au niveau de la passation des marchés**

Il s'agit d'appuyer (i) la préparation des plans de passation des marchés et le suivi des marchés, (ii) la préparation des dossiers d'appel d'offre, (iii) la formation des personnels des directions techniques à l'élaboration des cahiers des charges et des termes de référence dans les domaines où les déficits sont les plus importants (manuels scolaires et matériels didactiques, infrastructures, marchés à commande et contrats cadre).

**Passation des marchés**

- ▶ Burundi (1 résident international)
- ▶ Guinée (3 résident internationaux )
- ▶ Madagascar (1 résident international + 1 résident national)
- ▶ Niger (4 résidents nationaux pour les régions)

► **Appui technique à la décentralisation / maîtrise d'ouvrage communale**

**L'appui à la décentralisation** vise à accompagner la définition et la mise en œuvre des mécanismes de transfert des ressources et des compétences en matière d'éducation aux Communes.

**L'appui aux infrastructures** vise à (i) soutenir l'organisation de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour les marchés de construction, (ii) appuyer le contrôle technique des prestations des entrepreneurs, (iii) surveiller l'exécution du calendrier d'exécution des travaux et (iv) appuyer l'intégration des normes environnementales.

**Décentralisation**

- ▶ Burundi (1 résident international)
- ▶ Niger (1 résident international)

**Infrastructure**

- ▶ Burundi (1 résident international)
- ▶ Burkina (1 résident international)
- ▶ Niger (1 résident international)

## ► Appui à la déconcentration

Il s'agit d'assistants techniques basés dans les services déconcentrés dont les missions peuvent varier selon les besoins et les pays. D'une manière générale, il s'agit d'appuyer (i) la planification et le rapportage technique et financier, (ii) la mise en œuvre des activités, (iii) le suivi et la gestion comptable et financière des ressources du FCE.

### Déconcentration

- Guinée (cf. gestion financière et comptable)
- Madagascar (7 résidents nationaux)
- Niger (cf. passation des marchés et gestion financière et comptable)

Les dispositifs d'assistants techniques sont variables en fonction des déficits de capacités constatés lors du montage des appuis budgétisés. Ils méritent souvent d'être ajustés au fur et à mesure de l'évolution du contexte et des besoins en renforcement des capacités. S'il est attendu que le poids de l'assistance technique se réduise au fur et à mesure que celle-ci remplit sa mission de transfert de compétences, il apparaît que des facteurs exogènes et endogènes au dispositif peuvent venir retarder la logique de transfert de compétences. Le temps nécessaire pour accompagner les changements et installer des pratiques qui vont faire levier sur le système dépend en partie (i) des déficits constatés, (ii) de la capacité des administrations à intégrer le changement et (iii) du renouvellement du personnel dans les administrations, entraînant un éternel recommencement du transfert de compétence.

Il existe aussi des facteurs endogènes au dispositif d'assistance technique qui peuvent venir limiter le transfert de compétence. Ainsi, les compétences individuelles et la capacité relationnelle de chaque assistant technique sont à prendre en compte dans les facteurs d'échecs et/ou de réussite du transfert de compétence. En Guinée par exemple, le dispositif d'assistance technique a connu un nombre important de changement avec au moins 7 démissions (sur 9 assistants techniques internationaux) en deux ans et demi. La coordination des assistants techniques représente un point de vigilance et la partie nationale doit être pleinement impliquée par rapport à ce qu'elle attend comme renforcement des capacités mais aussi, lorsqu'elle n'est pas satisfaite de l'appui apporté. Il est alors indispensable que le prestataire et les partenaires puissent être à l'écoute pour rechercher des solutions conjointes.

Le dimensionnement du dispositif d'assistance technique au démarrage peut également être questionné et il pourrait être envisagé d'avoir un noyau dur d'assistants techniques sur des domaines clés tels que la planification et le rapportage, la gestion financière et comptable et la passation des marchés puis d'élargir très rapidement (au bout d'un an) à d'autres domaines une fois que les principes du FCE sont véritablement compris et inscrits dans le fonctionnement de l'administration.

# FICHES PAYS



BURKINA FASO

70

BURUNDI

80

GUINÉE

92

MADAGASCAR

102

NIGER

114

# FCE BURKINA FASO



1. Justification de la création du fonds	72
2. Démarche pour la conception et l'opérationnalisation du fonds commun	72
3. Caractéristiques techniques du fonds	75
4. Effets de leviers du FSDEB	77
5. Défis	79

# FCE BURKINA FASO



**PIB par habitant** : 832,9 USD (2023)

**IDH** : 184ème mondial (2021)

**Population totale** : 22, 489 millions (2023)

**Déficit budgétaire** : 6,7% du PIB (2023)

**Inflation** : 14,3% (2022)

**Dépenses d'éducation** : 5,3% du PIB (2022)

## DONNÉES EDUCATIVES

	Primaire	Collège
Enfants scolarisés	3.174.946	948.892
Salles de classe	65.452	26.396
Taux brut d'accès	95,2 %	42,5 %
Taux d'achèvement	62,0 %	33,1 %

Source : Annuaires statistiques, 2021

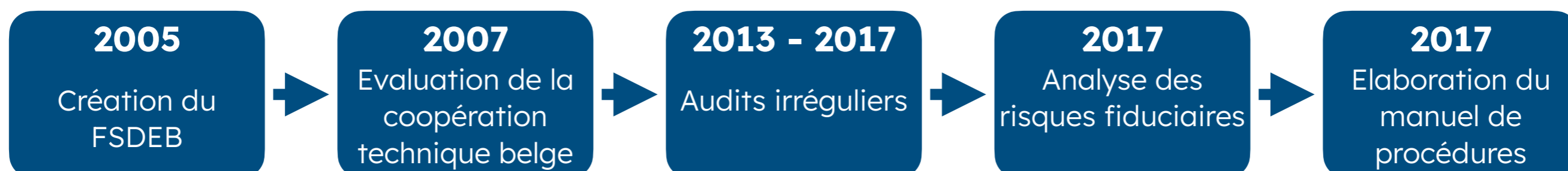
## SOUS-SECTEURS

Éducation préscolaire, primaire et secondaire  
Enseignement technique

## INTERVENTIONS

Services centraux, services déconcentrés, collectivités territoriales

## DATES CLÉS



## PARTENAIRES PRÉSENTS (2024)

AFD, Canada, Luxembourg, GPE, Suisse, UNICEF

## FONDS MOBILISÉS (2017 - 2021)

184,29 millions d'euros<sup>1</sup>

## PRINCIPAUX AMÉNAGEMENTS MIS EN PLACE

ANO DES PTF

Plan d'action annuel et programmation, PPM (à partir de 2008)

## DISPOSITIF D'ASSISTANCE TECHNIQUE

Évolutif dans le temps :

- 1 AT temps plein de 2005 à 2008
- 3 AT de 2017-2018, dont 1 AT ponctuel pour réviser le guide de gestion du CAST/FSDED et concevoir et formaliser les besoins en procédures
- Puis 1 bureau d'expertise comptable en perlé – au niveau central

<sup>1</sup> Il n'a pas été possible de retracer l'ensemble des financements mobilisés par les partenaires depuis sa création à aujourd'hui.

# 1. Justification de la création du fonds

Le Fonds Commun de l'éducation au Burkina Faso, dénommé Fonds de Soutien pour le Développement de l'Éducation de Base (FSDEB), a été créé en 2005 en vue de renforcer l'approche sectorielle et programmatique dans le secteur de l'éducation et de répondre à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Le FSDEB est porté par un Compte d'Affectation Spécial au Trésor (CAST) qui a appuyé la mise en œuvre des différents plans sectoriels qui se sont succédés :

- Programme Décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB), 2001 - 2010
- Programme de Développement Stratégique de l'Éducation de Base (PDSEB), 2012 - 2021
- Plan Sectoriel de l'Éducation et de la Formation (PSEF) 2017 - 2030
- Plan Sectoriel de Développement Stratégique de l'Éducation de Base (PDSEB), 2022 - 2026

Le CAST/FSDEB répond alors aux principes de la déclaration de Paris qui sont nouveaux sur l'échiquier de l'aide internationale et notamment l'alignement sur les procédures nationales et l'harmonisation entre plusieurs partenaires qui interviennent dans le secteur de l'éducation. Il succède au mode opératoire avec le «Bureau des Projets Éducation », structure chargée de la mise en œuvre et de la coordination des projets financés par les partenaires techniques et financiers.

Lors de sa création, le CAST/FSDEB a accueilli les concours de l'Agence Française de développement, du Canada, de la Suisse, du Danemark, du Partenariat Mondial de l'Éducation, de l'UNICEF et des Pays-Bas jusqu'en 2011. Le retrait des Pays-Bas n'a pas son origine dans les modalités de fonctionnement du CAST ni dans les performances du FSDEB.

Conformément aux dispositions du Protocole de Financement Commun, le CAST finance, dans le champ exclusif de compétence du Ministère de l'Éducation Nationale et de l'Alphabétisation (MENA), l'éducation non formelle, l'enseignement primaire et post primaire, l'enseignement secondaire général, technique et professionnel.

## 2. Démarche pour la conception et l'opérationnalisation du fonds commun

Lors de la création du CAST/FSDEB, un guide de gestion a été élaboré en 2006. Il réfère à la réglementation existante du Régime financier de l'État et à la Règlementation Générale de l'Achat Public mais il ne fournit pas une description détaillée des procédures opérationnelles, administratives, financières et comptables.

### 2.1. Analyse des risques opérationnels et fiduciaires

Lors de la création du CAST/FSDEB en 2005, aucune analyse des risques fiduciaires et opérationnels propre à la mise en place du CAST n'a été réalisée. Il n'y a donc pas eu d'actions spécifiques et conjointes de mitigation des risques.

En 2007, l'évaluation réalisée par la Coopération technique belge sur la gestion du CAST/FSDEB a mis en évidence une prise de risque élevée de l'utilisation des financements extérieurs par les services déconcentrés. L'exécution des ressources dans les régions et les provinces se faisait sans intervention du contrôle financier et des comptables publics relevant du ministère de l'Économie, des Finances et du Développement (MINEFID). Les pièces justificatives des dépenses n'étaient contrôlées qu'à posteriori par le gestionnaire du CAST/FSDEB dans la capitale. Malgré les constats de l'évaluation, aucune mesure spécifique de gestion des risques fiduciaires n'a été prise et les pratiques se sont maintenues.

Par ailleurs, les constats des audits réalisés de 2013 à 2016 ont mis en évidence des irrégularités de gestion et la faiblesse des contrôles de l'exécution centrale et déconcentrée des ressources du CAST. Des dépenses aux montants significatifs n'ont pu être certifiées conformes et elles ont été remboursées par le Gouvernement Burkinabé.



Il a fallu attendre 2017 pour qu'une analyse des risques fiduciaires soit réalisée en amont de la requête de financement auprès du GPE. A la suite de cette analyse des mesures de mitigation ont été proposées et validées par l'ensemble des parties prenantes.

### Risques rattachés à la planification, programmation budgétaire

- ▶ La programmation du budget du CAST/FSDEB ne prend pas en compte les objectifs et les opérations prioritaires pour le développement du système éducatif.
- ▶ L'opportunité des activités retenues et l'allocation des ressources ne sont pas évaluées ex-ante avec pertinence.
- ▶ Les ressources du CAST/FSDEB sont essentiellement allouées au profit des directions centrales qui se substituent dans l'action aux services déconcentrés et aux acteurs décentralisés du système éducatif.

### Risques rattachés à la réalisation des activités, production des services éducatifs

- ▶ L'ouverture tardive des crédits du CAST/FSDEB et le gel des crédits alors que la trésorerie est disponible sur le compte.
- ▶ Les transferts ou la mise à disposition des ressources dans le système ne se fait pas au rythme souhaité et les financements du CAST/FSDEB n'arrivent pas dans les services déconcentrés et décentralisés (les Circonscriptions de l'Éducation de Base, les directions régionales et provinciales et les collectivités territoriales).

### Risques fiduciaires

Niveau central	Niveau déconcentré	Niveau décentralisé
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Les dépenses du CAST/FSDEB sont exécutées sans la documentation complète pour les justifier.</li> <li>▶ Les rapports d'activités ne sont pas produits et ne peuvent pas attester du déroulement des activités ainsi que de la bonne utilisation des financements.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Le MENA n'utilise pas la délégation de crédits pour financer les services régionaux et provinciaux de l'éducation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La commune utilise les ressources du CAST pour prendre en charge des dépenses non prévues dans la convention de financement signée avec le MENA.</li> <li>▶ Les dépenses de la commune ne sont pas suffisamment justifiées pour être éligibles.</li> </ul>

### Risques rattachés à la Passation des marchés

- ▶ Les marchés sont fractionnés et les acquisitions ne se font pas au meilleur rapport coût- qualité.
- ▶ La passation des contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée n'est pas suffisamment suivie et encadrée.
- ▶ Les règles nationales permettant d'optimiser les marchés à passer ne sont pas appliquées.
- ▶ Le contrôle des marchés n'est pas suffisant pour limiter les irrégularités.

### Risques rattachés au Contrôle financier

- ▶ Le contrôle financier est dans l'ensemble trop faible pour rappeler et faire appliquer les procédures publiques de gestion du CAST par l'administration centrale. L'usage abusif et reconduit de la procédure dite « simplifiée » contribue à l'absence de contrôle efficace.
- ▶ Les dépenses courantes avec une mise à disposition de fonds ne sont visées par le contrôle financier qu'au stade de l'engagement budgétaire.
- ▶ L'absence de contrôle de la liquidation perdure et ne favorise pas la redevabilité des personnels en charge des dépenses du CAST.
- ▶ Lorsque les dépenses sont exécutées selon la procédure normale, le contrôle financier tolère des irrégularités qui conduisent à l'inégalité des dépenses.

### Audits externes et internes

- ▶ Le contrôle interne par les organismes nationaux n'est pas effectif.
- ▶ Le contrôle externe par les cabinets d'expertise est de qualité moyenne ou moindre. Les recommandations ne provoquent pas une amélioration de la gestion des ressources du CAST.
- ▶ Les rapports des audits externes ne sont pas diffusés vers les acteurs du système éducatif et les citoyens. Les responsables de l'exécution des dépenses du CAST ne se sentent pas suffisamment redevables de leur gestion auprès du Gouvernement, des parlementaires et de la société civile.

## 2.2. Analyse des déficits de capacités

Aucune analyse des capacités n'a été menée lors de la création du CAST/FSDEB en 2005. Un assistant technique à temps plein était positionné au secrétariat permanent du PDSEB, jusqu'en 2008 financé par l'AFD. Suite aux audits peu favorables, ce n'est qu'à partir de 2017 que certains Partenaires ont réfléchi à la mise en place d'appuis techniques. L'Agence française de développement a ainsi mobilisé les expertises suivantes à partir de 2017 :

- Un expert international en gestion des finances publiques pour suivre et appuyer la gestion budgétaire, comptable et financière du CAST ;
- Un expert en infrastructure pour un appui institutionnel au suivi des marchés de travaux. La mobilisation de cet expert s'est faite dans le cadre d'un projet pilote hors Fonds commun visant notamment la décentralisation de la construction des salles de classe et des ressources versées au Fonds permanent de développement des Collectivités territoriales ;
- Une expertise ponctuelle pour réviser le guide de gestion du CAST/FSDEB et notamment concevoir et formaliser les procédures nationales de planification et d'exécution de la dépense qui n'existaient pas sur « papier ».

L'Agence de coopération canadienne a également fourni une assistance technique sur :

- La gestion financière
- La réforme curriculaire

Après le départ de l'expert en gestion des finances publiques mobilisé à temps plein durant 18 mois auprès de la direction des affaires financières du ministère de l'Éducation Nationale, l'AFD a mobilisé un bureau d'expertise comptable pour continuer à renforcer la gestion comptable et financière du CAST/FSDEB. Les expertises intervenaient de façon perlée au Burina Faso, essentiellement dans la capitale.

## 2.3. Mesures de mitigation des risques

Un manuel de procédures a été élaboré en 2017 formalisant les procédures publiques d'exécution de la dépense et positionnant des contrôles à priori (avis de non-objection) sur :

- Le plan d'action annuel et la programmation budgétaire ;
- Le plan de passation des marchés ;
- L'élaboration systématique d'une lettre de cadrage des PTF du Fonds avant le cycle de planification afin d'orienter la planification et les ressources vers des activités prioritaires<sup>1</sup> ;
- La révision des procédures de planification et de gestion des ressources du CAST/FSDEB dans les services déconcentrés pour renforcer le contrôle des dépenses (délégation de crédits et régies spéciales). Le régisseur du CAST doit rendre compte à un comptable public. A chaque renouvellement de l'avance, le régisseur doit justifier de l'utilisation des fonds qui lui ont été confiés ;
- L'obligation pour le Ministère en charge des finances de mobiliser deux fois par an l'Autorité Supérieure du Contrôle de l'État, et de Lutte contre la Corruption pour le contrôle interne du CAST ;
- La mise en place d'audits conseil au fil de l'exécution du budget pour améliorer la gestion et préparer les audits de contrôle externes ; les audits conseils sont recrutés par un partenaire du FSDEB ;
- Un audit de contrôle externe au terme de l'année budgétaire mobilisé par un PTF du FSDEB et des décaissements conditionnés aux résultats de l'audit externe.

<sup>1</sup> Des discussions ont récemment eu lieu pour inverser le processus, à savoir : le Ministère de l'Éducation Nationale propose une note de cadrage et les PTF la valident.

## 3. Caractéristiques techniques du fonds

### 3.1. Modes opératoires

#### Alignement sur la planification.

Depuis l'utilisation de la nomenclature de budget programme en 2017, les députés ont une présentation claire des efforts budgétaires qui sont faits avec les Fonds extérieurs pour appuyer la mise en œuvre du PSEF. Le Ministère de l'éducation prépare le document pluriannuel de programmation des dépenses ainsi que le plan annuel de performance. Tous deux sont intégrés à la Loi de finances. Ces nouveaux outils issus de la réforme de la gestion des finances publiques au sein de l'Union économique et Monétaire ouest africaine (UEMOA) apportent aux Parlementaires davantage de transparence et d'informations sur le contenu et la conduite de la politique éducative. L'exécution du CAST/FSDEB qui est un budget composé de crédits en recettes et dépenses à côté du budget général (semblable à un budget annexe), suit les mêmes règles de gestion budgétaire que le budget général notamment en matière d'inscription, de mouvement, de report et d'annulation de crédits en cours et en fin d'année.

#### Alignement sur le rapportage.

Au terme de l'année budgétaire, le Gouvernement rapporte l'exécution du plan d'action de l'éducation qui inclut les activités réalisées avec le budget général, les ressources du CAST/FSDEB ainsi que celles mises en œuvre dans les unités de gestion de projet. Le rapportage budgétaire, comptable et financier est réalisé par les mêmes structures et avec les mêmes outils que le rapportage du budget général. Ce rapportage relève (i) de la Direction administrative et financière du MENA pour la situation budgétaire, (ii) du Trésor public pour les paiements, (iii) de l'Agence comptable centrale du Trésor pour les mouvements de trésorerie et la gestion des comptes de liquidités.

Toutefois pour mitiger les risques fiduciaires, un rapportage de suivi financier mensuel simplifié et un rapportage de suivi financier trimestriel détaillé sur le CAST/FSDEB est obligatoire. Selon le manuel de procédure :

- i. Le rapportage mensuel concerne la situation budgétaire et comptable nationale de l'exécution du CAST/FSDEB. Il ne prend pas en compte les opérations des services régionaux, provinciaux, des CEB, des organismes autonomes, des EPE sous tutelle du ministère en charge de l'éducation nationale et des collectivités territoriales qui rendent compte dans des rapports distincts avec des règles qui sont fixées dans les conventions de financement.
- ii. Le rapport trimestriel prend également en compte la situation d'exécution du CAST/FSDEB mis à la disposition des Directions Régionales et Provinciales.

#### Alignement sur la passation des marchés.

Lors de la création du CAST/FSDEB en 2005, les procédures de passation de marchés étaient parfaitement alignées et sans contrôle a priori jusqu'en 2008. Trois ans après la mise en place du CAST/FSDEB, les Partenaires techniques et financiers ont souhaité donner un avis de non-objection sur le plan de passation des marchés.

### 3.2. Configuration budgétaire

Le CAST/FSDEB est aligné sur les principes et les règles budgétaires du Burkina Faso. Il est inscrit dans le document portant la Loi de finances approuvée par le Gouvernement et présentée au vote du Parlement. L'exécution du CAST/FSDEB qui est un budget composé de crédits en recettes et dépenses à côté du budget général (semblable à un budget annexe), suit les mêmes règles de gestion budgétaire que le budget général notamment en matière d'inscription, de mouvement, de report et d'annulation de crédits en cours et en fin d'année.

Les crédits du CAST/FSDEB sont inscrits dans le système d'information de la dépense publique.

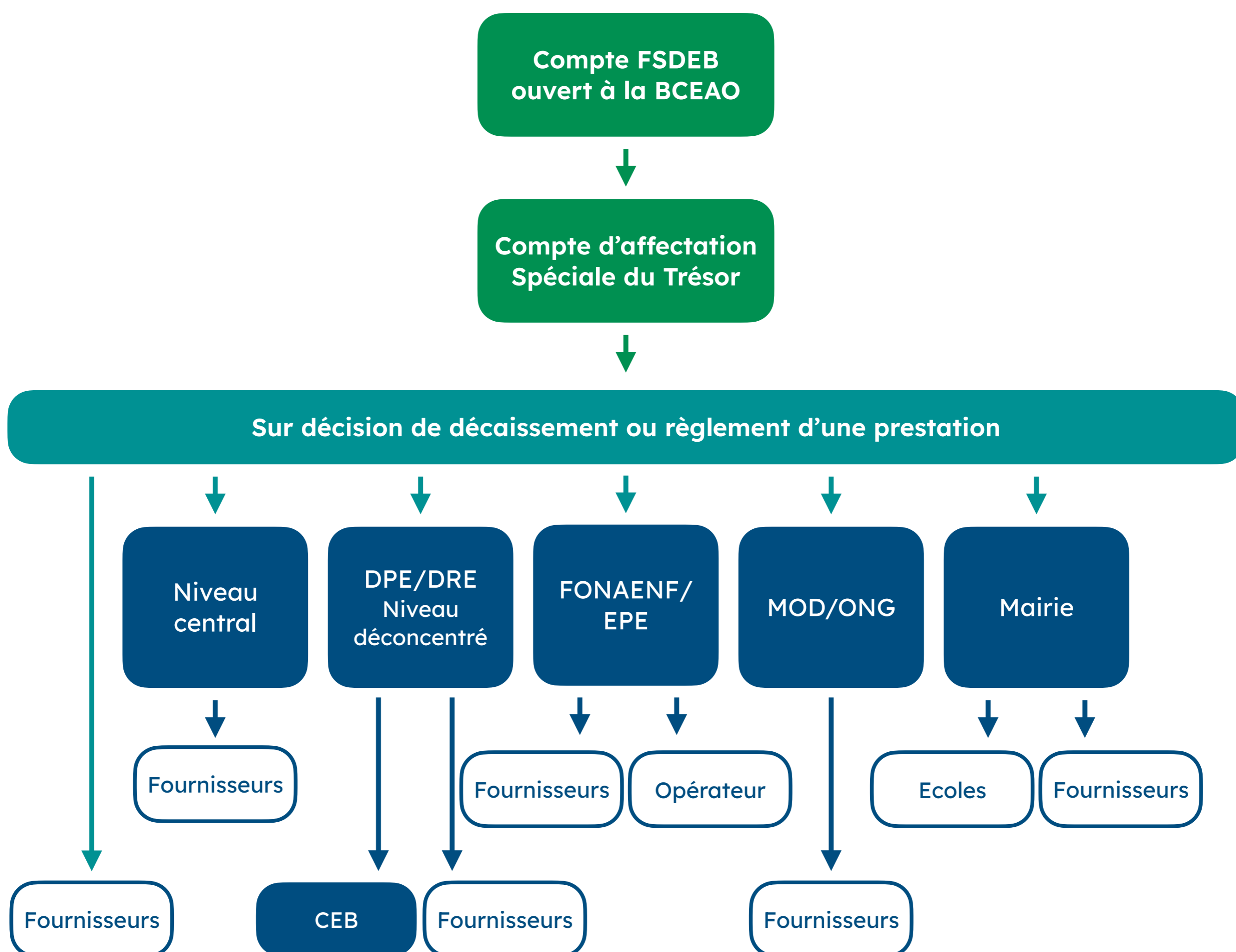
### 3.3. Aspects financiers et trésorerie

Les ressources du CAST/FSDEB sont domiciliées dans un compte dédié à la BCEAO et des comptes dédiés ouverts au Trésor partout où cela est nécessaire. Le payeur général au ministère en charge des finances, mouvemente les fonds du compte BCEAO vers les comptes des bénéficiaires (régies, comptes de dépôts, MOD, EPE, ONG, communes et fournisseurs).

Les dépenses dans les régions et les provinces font l'objet de dérogations procédurales mises en place par le Gouvernement. Des comptes CAST/FSDEB sont ouverts auprès des services déconcentrés. Ils fonctionnent comme des régies particulières. Des comptes dédiés sont aussi ouverts auprès de tous les organismes publics bénéficiant d'une autonomie financière à l'instar des Écoles nationales des Enseignants du Primaire ou du Fonds national pour l'Alphabétisation et l'Éducation non formelle.

L'ordonnateur des dépenses est le Ministre de l'éducation comme pour le budget général. Le Trésor public assure les fonctions de comptable et l'Agence comptable central du Trésor la gestion de la trésorerie du Fonds.

#### SCHÉMA DE COMPTE À COMPTE DU FSDEB



**Le pilotage du FSDEB.** Il n'existe pas de comité de suivi spécifique au CAST/FSDEB. Le dialogue entre le Gouvernement et les Partenaires techniques et financiers est pris en charge depuis la création du CAST/FSDEB par le Cadre de dialogue sectoriel éducation – formation (CDS/EF) qui regroupe tous les partenaires techniques et financiers de l'éducation. Subordonné au CDS/EF, il a été créé un cadre partenarial qui organise le dialogue entre le Gouvernement et les Partenaires techniques et financiers de l'enseignement de base. Il est ouvert à tous les acteurs qui interviennent dans le secteur de l'éducation y compris la société civile. Les réunions du cadre partenarial sont mensuelles. Elles sont un lieu de partage d'informations et permettent de délibérer sur les initiatives prises en vue d'améliorer l'exécution du PSEF et d'examiner l'exécution physique et financière des activités. La présidence du cadre partenarial est assurée par le SG/MENA/PLN et le chef de file des PTF ; généralement le Chef de file est choisi au sein des PTF contributeurs au CAST/FSDEB puisqu'il en porte tout le dialogue.

**Le rôle des PTF du FSDEB.** Les Partenaires techniques et financiers contributeurs du FSDEB ont été – et sont toujours – particulièrement pro-actifs dans le dialogue avec le MENA ; ils participent au cadre partenarial et aux groupes thématiques<sup>2</sup> dans lesquels sont préparés les décisions stratégiques et techniques. Ils commentent et contribuent à l'amélioration de l'ensemble des documents comme les plans sectoriels, les stratégies, les plans d'action annuels et les rapports de suivi technique et financier.

## 4. Effets de levier du FSDEB

### 4.1. Coordination et dialogue sectoriels

La création du CAST/FSDEB a permis la construction d'un dialogue sectoriel autour des plans d'actions, des rapports de suivi techniques et financiers et des enjeux sur le secteur sans toutefois concerner l'enseignement supérieur ni la formation professionnelle relevant d'autres ministères qui ne sont pas dans le FCE. Le fait que 6 partenaires techniques et financiers contribuent au CAST/FSDEB contribue à dynamiser le dialogue autour des capacités de mise en œuvre du plan sectoriel et des résultats éducatifs.

La révision du manuel de gestion du CAST/FSDEB a été une opportunité de dialogue sur les thèmes suivants (i) le respect des règles de gestion des finances publiques, (ii) la mise en place des crédits délégués à partir du CAST/FSDEB dans les régions et les provinces, (iii) la mise en place des régies spéciales auprès des circonscriptions d'éducation de base (CEB), les rapprochements comptables entre les paiements et les comptes de liquidité, (v) le remboursement des dépenses inéligibles et des dépenses non abouties ainsi que la gestion des reports de crédits et (vi) le suivi de la mise en œuvre des recommandations des audits.

### 4.2. Accompagnement des réformes transversales de l'État

**Les budgets programme.** L'introduction du budget programme a été appliqué dès 2017 au CAST/FSDEB en cohérence avec la nomenclature du PSEF et des plans d'action triennaux. Le Fonds commun est un programme en Loi de finances dont les subdivisions en actions sont alignées sur les programmes d'éducation du budget général. Comme envisagé dans la réforme, l'ordonnancement du CAST/FSDEB relève du Ministre de l'éducation (décentralisation de l'ordonnancement). Le CAST/FSDEB est intégré dans les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD), les plans et les rapports annuels de performance (PAP/RAP). Les dispositions du protocole de financement commun ainsi que les recommandations des audits externes sont favorables à un meilleur respect des règles d'exécution des dépenses.

Les effets de levier du CAST/FSDEB sur la déconcentration et la décentralisation ont tardé à venir. C'est avec les procédures révisées (2017) que le fonds a renforcé les missions des services régionaux, provinciaux et communaux de l'éducation (CEB) en complément de celles du budget de l'Etat.

<sup>2</sup> Les groupes thématiques ont pour missions d'approfondir la réflexion sur les grandes préoccupations de la politique et d'alimenter les discussions du cadre partenarial. Ils se réunissent une fois par mois et produisent régulièrement des rapports spécifiques sur les thématiques concernées. Il existe 5 groupes thématiques : (i) accès à l'éducation de base, (ii) qualité de l'éducation de base, (iii) développement de l'éducation non formelle, (iv) pilotage de l'éducation de base et (v) gestion financière et allocation des ressources.

**La déconcentration.** La programmation 2017 des activités du PSEF s'est opérée sur un principe général de déconcentration. Le CAST/FSDEB a accompagné cette réforme à travers la révision de son manuel de procédures et le développement de process non seulement dans la planification mais aussi et surtout dans l'exécution des dépenses d'éducation. Des aménagements ont été convenus entre le Gouvernement et les PTF du FSDEB afin de permettre la mise en place de budgets dans les structures déconcentrées malgré l'absence des services du budget et du contrôle financier. La mise en place des délégations de crédits et des régies spéciales d'avances dans les services régionaux et provinciaux ouvrent de fortes opportunités pour renforcer l'encadrement pédagogique des enseignants. Les crédits des CEB sont inscrits dans les chapitres des directions provinciales. Dans le plan d'action révisé en 2023, 71% des ressources du CAST/FSDEB ont été allouées aux services déconcentrés.

**La décentralisation.** Malgré des procédures fixées dans le manuel de 2017, le MENA n'a pas souhaité transférer la construction des salles de classe aux communes avec les ressources du CAST/FSDEB. Le processus de décentralisation au Burkina Faso date de 2014 avec la signature des décrets portant sur les modalités de transfert des compétences et des ressources aux régions et aux communes. Les communes sont responsables de la construction, de l'acquisition et de la gestion des établissements du préscolaire au secondaire. Sur le FSDEB, c'est seulement en 2020 que des ressources ont été transférées aux communes à partir du budget général pour construire des écoles. Selon le rapport PDSEB de 2020, il apparaît que la maîtrise d'ouvrage communale est plus efficace que les maîtrises d'ouvrage directe et déléguée dès la première année de programmation et d'exécution des infrastructures scolaires (0% d'exécution pour les MOD contre 33% pour les communes avec un taux de 55% pour la construction des latrines). Cette performance se maintient au courant de l'année 2 avec un taux de réalisation très satisfaisant de 85% pour les communes. Cela signifie concrètement que les communes mettent en moyenne 12 à 18 mois au maximum pour construire les salles de classe qui leurs sont confiées et tout cela, sans assistance à la maîtrise d'ouvrage. Mais ces résultats encourageants n'ont pas pour autant convaincu d'étendre les transferts financiers aux communes à partir du CAST ; une des difficultés est la reddition des comptes.

**L'évolution des taux d'engagement et d'exécution.** Au cours de la période 2017 à 2022, les taux d'exécution du CAST/FSDEB sur la base des dépenses liquidées ont fluctué d'un minimum de 58,6% à un maximum de 86 %, soit une moyenne de 71,4%.

### Ressources du FSDEB – Burkina Faso (en euros)

PTF	2017	2018	2019	2020	2021
<b>AFD</b>	0	0	1 800 168	1 999 848	2 499 809
<b>Canada</b>	6 554 378	8 194 497	9 831 568	6 554 378	6 594 010
<b>Suisse</b>	803 292	1 713 284	1 707 187	2 652 237	1 806 265
<b>UNICEF</b>	381 069	429 845	381 069	381 069	410 030
<b>GPE</b>	6 401 951	6 406 524	3 699 413	7 243 350	4 411 249
<b>GPE Covid</b>				3 981 404	5 709 931
<b>Luxembourg</b>		2 999 771	8 016 157	5 499 581	7 098 544
<b>Report</b>	18 896 426	7 558 875	2 571 450	10 915 327	19 311 028
<b>Reversements</b>	7 645 759	1 111 196			158 525
<b>TOTAL</b>	<b>40 682 875</b>	<b>28 413 993</b>	<b>28 007 012</b>	<b>39 227 193</b>	<b>47 999 390</b>
<b>Part du FSDEB dans le financement du PDSEB</b>	<b>6,91 %</b>	<b>4,88 %</b>	<b>3,52 %</b>	<b>5,15 %</b>	<b>5,36 %</b>

Source : Rapports de suivi annuel de mise en œuvre du PDSEB

NB. Il n'a pas été possible de retracer l'ensemble des financements du CAST/FSDEB depuis son démarrage.

L'évolution globale des ressources du CAST/FSDEB a connu une baisse tendancielle sur la période 2017-2019. Cette situation s'explique par une diminution continue du montant du report du compte. Cela traduit une amélioration de la capacité d'absorption des ressources.

## Évolution des taux d'engagement et d'exécution

Partenaires	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux d'engagement <sup>3</sup>				70 %	89,5 %	
Taux d'exécution (base liquidé)	84,5 %	86,0 %	80,1 %	58,6 %	59,4 %	59,9 %

Sources : Plans d'action annuels et divers documents

La baisse de la performance du CAST/FSDEB en 2020 s'explique en partie par les effets de la crise sanitaire et sécuritaire qui ont ralenti la mise en œuvre des activités. La consommation des crédits d'investissements freine l'exécution du CAST/FSDEB.

## 5. Défis

### 5.1. Au démarrage

Le CAST/FSDEB n'a pas bénéficié d'appui technique d'ampleur. Un seul assistant technique était en poste à son démarrage auprès du Secrétariat permanent du PDSEB. Le fonctionnement du CAST/FSDEB a reposé dès son installation sur les structures centrales puis déconcentrées de l'éducation ainsi que les services du Ministère en charge des finances avec le contrôle financier, les comptes publics et les gestionnaires de compte. Le principe du Fonds était de s'appuyer sur les capacités de mise en œuvre existantes et d'utiliser pleinement les structures du Ministère de l'éducation nationale et de l'alphabétisation. Les difficultés de gestion ont persisté avec des audits qui ont relevé de nombreuses insuffisances dans la gestion administratives, financière et comptable et dans les procédures de passation des marchés.

Le cycle de la planification annuelle a été source de plusieurs difficultés qui ont occasionné des lenteurs et ont contribué à freiner l'exécution des opérations. Il existe un décalage entre la préparation budgétaire du CAST et la préparation chaque année du plan d'actions annuel du PSEF (PAA). Le PAA précède en principe l'inscription des crédits en loi de finances et son vote. Le CAST est une traduction budgétaire du plan d'action annuel. Dans la pratique, le budget est toujours finalisé avant le plan d'actions, ce qui occasionne de nombreuses difficultés au moment de l'exécution des activités. Le CAST « primitif » voté en loi de finances est donc approximatif. Il doit être ensuite corrigé plusieurs fois en cours d'année pour que le PAA puisse être exécuté.

Jusqu'en 2017, l'absence de cadrage technique guidant l'élaboration des plans d'actions n'a pas permis de prioriser les activités du CAST/FSDEB (niveau central et déconcentré) et a empêché d'avoir un dialogue MENA - PTF en amont de la planification. Le rapportage financier était inexistant. Seule la situation budgétaire était communiquée aux PTF du FCE.

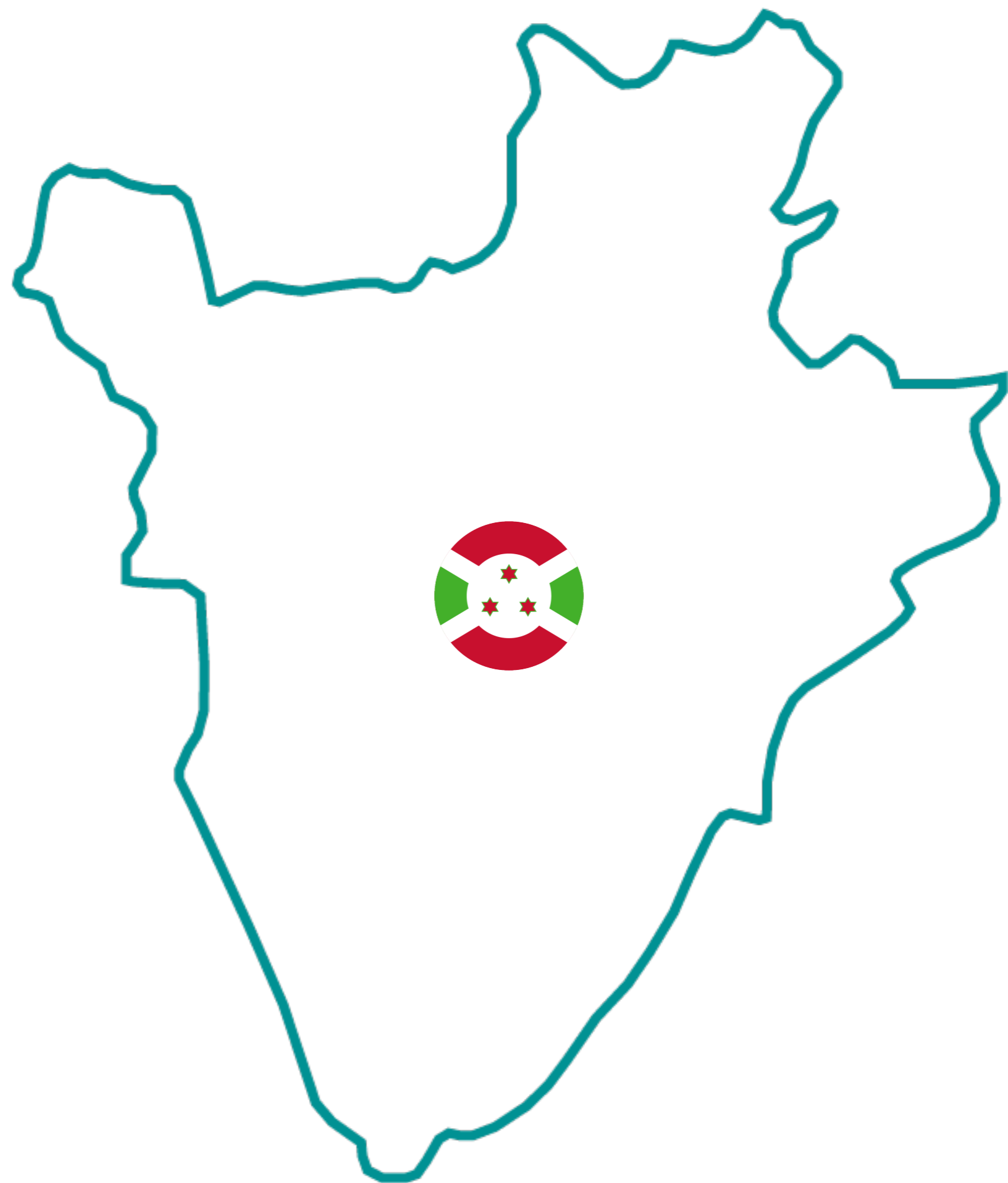
**Les audits financiers.** La mobilisation des auditeurs n'a pas été toujours suffisamment anticipée, afin de disposer du rapport final dans les délais raisonnables et permettre (i) l'élaboration d'une feuille de route sur les recommandations des auditeurs et (ii) les décaissements des PTF dans les délais requis.

### 5.2. Durant la phase de croisière

**Les reports de crédits.** Contrairement au budget de l'Etat, le CAST/FSDEB permet le report du solde du compte sur l'exercice budgétaire suivant. Cet exercice reste difficile à maîtriser et a tendance à créer des retards dans l'élaboration des plans d'action.

<sup>3</sup> Certaines informations sur les taux d'engagement sont manquantes.

# FCE BURUNDI



1. Justification de la création du fonds	82
2. Démarche pour la conception et l'opérationnalisation du fonds commun	83
3. Caractéristiques techniques du fonds	86
4. Effets de leviers du FCE	88
5. Défis	91





**PIB par habitant** : 309,1 USD (2022)  
**IDH** : 0,426 (187° mondial) (2021)  
**Population totale** : 12,55 millions (2022)  
**Déficit budgétaire** : 15,7% du PIB (2022)  
**Inflation** : 18,9% (2022)  
**Dépenses d'éducation** : 4,9% du PIB (2021)

### DONNÉES ÉDUCATIVES 2020

	Primaire	Collège
Enfants scolarisés	2.598.774	252.831
Salles de classe	35.745	7.388
Taux brut d'accès	123 %	23 %
Taux d'achèvement	55,8 %	34 %

Source : Annuaire Statistique

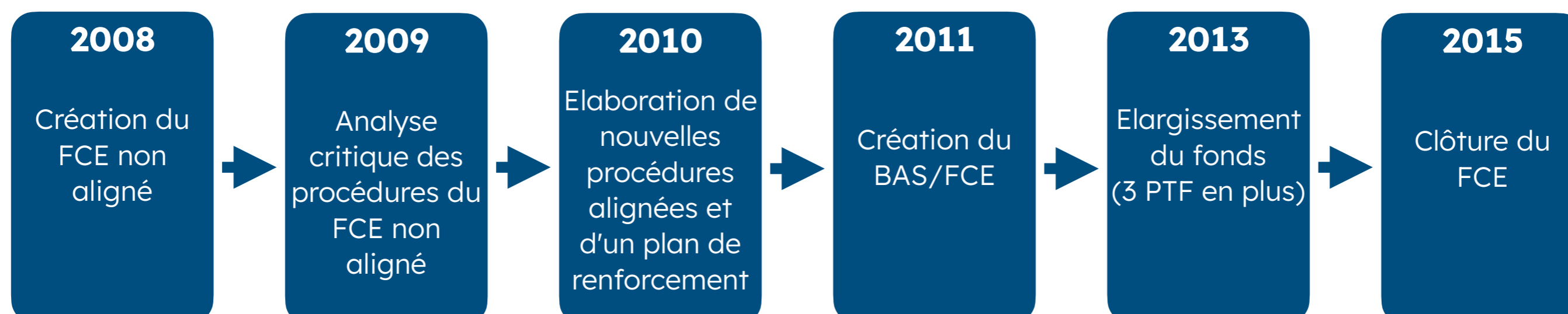
### SOUS-SECTEURS

Éducation préscolaire, primaire et secondaire  
 Enseignement technique et formation professionnelle  
 Enseignement Supérieur

### INTERVENTIONS

Services centraux, services déconcentrés, écoles primaires et secondaires, centres d'enseignement des métiers, collectivités territoriales

### DATES CLÉS



### PARTENAIRES PRÉSENTS

AFD, Coopération belge, Coopération britannique, Luxembourg au démarrage puis Norvège, UNICEF et Partenariat mondial de l'éducation (GPE)

### FONDS MOBILISÉS (de sa création à sa clôture)

61,630 millions euros (2008 - 2014)

### PRINCIPAUX AMÉNAGEMENTS MIS EN PLACE

#### ANO DES PTF

ANO sur les marchés d'infrastructures hors maîtrise d'ouvrage communale, les conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage, les marchés de livres scolaires, les marchés d'expertise internationale.

#### DISPOSITIF D'ASSISTANCE TECHNIQUE

7 assistants techniques dont 2 perlés

#### SYSTEME COMPTABLE

Mise en place d'une double comptabilité avec le logiciel Tompro

# 1. Justification de la création du fonds

En avril 2008, quatre partenaires techniques et financiers (la Coopération britannique pour le développement (DFID), la Coopération technique belge (CTB), l'Agence française de Développement et la Coopération luxembourgeoise), ont décidé de mutualiser leurs financements pour créer un Fonds Commun de l'Éducation (FCE) et financer le plan sectoriel de développement de l'éducation et de la formation (PSDEF) ; le montant initial du FCE était de 10 millions d'euros. Les procédures utilisées étaient spécifiques au FCE et les financements étaient gérés par l'unité de gestion de projet (SEO) mise en place dans le cadre du projet éducation de la Banque mondiale. Il s'agissait donc davantage d'un projet avec des ressources mutualisées qu'une aide budgétaire alignée sur les procédures et les structures nationales.

Partant du constat d'une très faible exécution du plan d'action annuel de 2009<sup>1</sup>, et tenant compte des réformes intervenues au Burundi (passage à une programmation annuelle, mise en place du Code des marchés publics burundais, division du secteur de l'éducation en 3 ministères), les PTF du FCE et les autorités nationales se sont accordés sur la nécessité de diligenter une étude portant sur la révision du manuel de procédures. Celle-ci devait permettre de mener une réflexion sur (i) une implication plus forte des directions techniques dans le travail de programmation et d'exécution des activités financées par le FCE et (ii) l'utilisation des procédures nationales d'exécution de la dépense publique.

Cette étude, financée par la CTB a débuté en septembre 2018. Elle a démarré par une analyse des procédures du fonds qui étaient en vigueur. Les principaux constats issus de l'analyse diagnostique ont conduit à la définition des recommandations suivantes :

- Une planification, un suivi et un rapportage technique et financier du FCE à faire prendre en charge par les ministères du secteur de l'éducation et de la formation ;
- L'utilisation des procédures nationales d'exécution de la dépense.

En outre, il avait été souligné la difficulté pour une structure de projet de mettre un œuvre un instrument de financement sectoriel et l'insuffisante implication dans l'utilisation de cet instrument des ministères en charge du secteur de l'éducation et de la formation.

A partir de 2011, le nouveau FCE était opérationnel et aligné sur les structures et les procédures nationales. Le FCE était porté par un budget d'affectation spéciale (BAS) inscrit en annexe de la loi des finances. Les financements du fonds, qui étaient auparavant gérés par l'unité de projet, étaient dorénavant gérés par les ministères en charge de l'éducation et de la formation. Ils suivaient les règles d'exécution de la dépense nationale. Très vite, en 2013, trois partenaires techniques et financiers ont rejoint le FCE (Coopération norvégienne, UNICEF et le Partenariat mondial de l'éducation) ; les rapports d'exécution techniques et financiers étaient produits et les audits financiers étaient bons.

A la suite d'une grave crise politique qui a secoué le pays en 2015, le BAS/FCE a continué de fonctionner timidement en 2015 en assurant la poursuite des investissements (manuels scolaires et équipements des salles de classe). Un cadre de mesures prudentielles a été mis en place mais en octobre 2015, l'Union européenne a demandé l'ouverture de la procédure de consultation telle que prévue par l'article 96 de l'accord de Cotonou en cas de non-respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit. La Belgique s'est alignée sur les mesures appropriées prises par l'Union européenne et a renoncé formellement, fin 2015, à son mandat d'agence partenaire (entité de supervision) des fonds GPE au Burundi ainsi qu'à son mandat de chef de file (coordinateur) des PTF du FCE. Le BAS/FCE a été clôturé et les financements restants du GPE ont été gérés par l'UNICEF.

Depuis l'arrêt du Fonds commun, les financements extérieurs sont gérés selon une modalité de projet avec des taux d'exécution relativement faibles. A titre d'exemple, le projet Twige Neza (46,9 millions d'euros sur 5 ans) qui reçoit les financements du GPE et de l'AFD connaît un taux d'engagement de 70,3% et un taux d'exécution de 34,4% au bout de trois ans.

<sup>1</sup> La planification annuelle 2009 portait sur un montant de 6,4 millions d'euros et le taux d'exécution était de 3,6%.

## 2. Démarche pour la conception et l'opérationnalisation du fonds commun

### 2.1. Analyse des risques opérationnels et fiduciaires

L'étude<sup>2</sup> lancée par la Coopération technique belge en 2011 a analysé les déficits des procédures utilisées dans le cadre du montage initial du FCE - qui s'apparentait davantage à un projet - afin de construire de nouvelles procédures alignées sur les règles de gestion nationales. Les constats de ces déficits sont présentés dans le tableau ci-dessous.

#### Constats sur la planification

La planification était semestrielle et les outils pour planifier et consolider l'ensemble des financements, toutes origines confondues n'existaient pas. Les financements du FCE n'étaient pas coordonnés avec ceux du budget général ni alignés clairement derrière des objectifs nationaux et des résultats attendus dans le PSDEF.

#### Constats sur la réalisation des activités, la production des services éducatifs

L'exécution des activités relevait essentiellement de la préoccupation de l'unité de gestion de projet et les ministères, bien qu'impliqués, se sentaient extérieurs à la gestion du FCE. Aucune ressource n'était allouée aux directions provinciales, aux inspections de l'éducation et aux écoles. Le fonds ne contribuait donc pas au travail d'encadrement pédagogique et administratif des services déconcentrés, alors que ce sont les pôles opérationnels qui permettent d'obtenir des résultats sur l'amélioration de la qualité des apprentissages.

#### Constats sur le contrôle des activités et des financements

Des fiches techniques d'activité étaient élaborées pour chaque activité par l'unité de gestion de projet. Il s'agissait d'une forme de contrôle ex-ante. Chaque PTF du FCE était responsable des ANO sur les marchés en fonction de la catégorie d'activité. Ces contrôles ex ante freinaient l'exécution des activités sans pour autant garantir la réduction du risque fiduciaire.

#### Constats sur les procédures d'exécution financières

Les procédures administratives et financières du fonds n'ont pas été définies lors de sa mise en place. Cela a eu pour effet de :

- ▶ Freiner la réalisation des activités et des dépenses courantes dans les services centraux et déconcentrés et notamment la réalisation des activités de formation et d'encadrement pédagogique, si utiles au développement de la qualité de l'éducation ;
- ▶ Réduire dans leur ensemble les résultats du plan sectoriel de l'éducation et de la formation (PSDEF) ; sans ressources consommées, il est difficile d'obtenir des progrès dans les domaines de l'accès à l'éducation et de la qualité des apprentissages ;
- ▶ Ne pas impliquer suffisamment les ministères en charge de l'éducation dans la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation.

Par ailleurs, un travail d'analyse a été mené sur l'organisation nationale, déconcentrée et décentralisée de la chaîne de la dépense, incluant les mécanismes de contrôle ex ante, les phases d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement, la répartition des responsabilités et le contrôle financier, ex ante et ex post, le rôle des acteurs dans l'exécution financière, des institutions et des grands corps de contrôle financier. Les principales critiques formulées dans le cadre de l'évaluation de la gestion des finances publiques au Burundi portaient sur une insuffisante séparation des responsabilités entre :

- Les gestionnaires de crédit et le contrôle budgétaire ;
- Le contrôle budgétaire assuré par les services de l'ordonnateur et l'ordonnateur trésorier du Burundi (OTBU) qui est aussi ordonnateur délégué ;
- L'OTBU qui est comptable de la dépense alors que la prise en charge effective de la dépense est réalisée par la direction du budget en même temps que l'émission du titre de créance ;
- Le caissier de l'État qui est payeur, alors que cette fonction est normalement du ressort de l'OTBU ;
- L'absence de règles formelles codifiant la liquidation et le contrôle du service fait (absence de manuel, de liste des pièces justificatives à fournir par type d'engagement) ;
- L'absence d'outils fiables pour le contrôle des fournisseurs et des prix.

<sup>2</sup> Etude réalisée par le cabinet I&D

L'objectif de la révision des procédures du BAS/FCE était que ces dernières puissent encadrer ces insuffisances. Il s'agissait donc de développer des procédures alignées avec les mécanismes nationaux d'exécution de la dépense publique, sur le plan central, déconcentré et décentralisé afin de permettre à toutes les entités publiques d'exécuter des activités en faveur de l'amélioration du système éducatif. C'était une condition indispensable pour renforcer les systèmes nationaux, consommer davantage de ressources extérieures et obtenir plus de résultats dans les meilleurs délais.

## 2.2. Analyse des déficits de capacités

Parallèlement à la révision des procédures, un plan de renforcement des capacités a été élaboré afin d'accompagner le lancement du BAS/FCE. Les principales actions retenues dans le plan de renforcement des capacités visaient à soutenir :

- L'installation des outils de gestion
- La préparation des outils de suivi du FCE
- L'exécution financière du FCE
- La définition du mécanisme de subvention des écoles
- La passation des marchés
- Le suivi technique et financier périodique du FCE

L'objectif du plan de renforcement des capacités était donc de structurer les pratiques, de coconstruire des outils avec la partie nationale afin de renforcer l'appropriation des opérations et des résultats attendus pour le secteur.

Les appuis techniques à la mise en œuvre du BAS/FCE ont démarré en 2011 avec l'intervention des experts dans les domaines de la gestion administrative et financière, de la planification et du rapportage technique et financier. Un accent particulier a été mis sur le renforcement des capacités en gestion financière et comptable. Il s'agissait d'une équipe de 6 personnes dont deux en appui perlé. Dans le cadre de ces appuis, les process et les pratiques à développer au sein de l'administration ont été parfaitement détaillés et discutés avec les bénéficiaires.

Domaines identifiés	Modalité proposée	Administration d'ancrage
<b>Appui à la passation des marchés</b>		
Appui à la planification et notamment sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La définition des outils de planification</li> <li>▶ L'organisation du travail afin de respecter les échéances du cycle de la programmation budgétaire</li> <li>▶ Le cadrage technique et financier</li> <li>▶ La programmation budgétaire</li> </ul>	1 AT international perlé	Direction de la planification
<b>Appui à la gestion financière et comptable du BAS/FCE</b>		
Appui dans la phase administrative de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement et de paiement des dépenses du FCE) : <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Organisation du travail de la DAF</li> <li>▶ Suivi des saisies analytiques, budgétaires et comptables dans le logiciel Tompro</li> <li>▶ Appui au comptable public</li> <li>▶ Appui au rapportage financier mensuel</li> <li>▶ Suivi des rapprochements comptables et bancaires</li> <li>▶ Suivi des dépenses en régie et des délégations de crédit</li> </ul>	2 Assistants comptables nationaux à temps plein	Direction des affaires financières

Domaines identifiés	Modalité proposée	Administration d'ancrage
<b>Appui à la planification</b>		
Appui à la planification et notamment sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La définition des outils de planification</li> <li>▶ L'organisation du travail afin de respecter les échéances du cycle de la programmation budgétaire</li> <li>▶ Le cadrage technique et financier</li> <li>▶ La programmation budgétaire</li> </ul>	1 AT international perlé	Bureau de la planification
<b>Appui à la coordination sectorielle, expert éducation</b>		
Appui à la coordination du BAS/FCE et à l'exécution	1 AT international à temps plein	Secrétaire Permanent
<b>Appui à la décentralisation</b>		
Appui à la maîtrise d'ouvrage communale	1 AT international temps plein	BISEM à partir de 2012
<b>Appui au pilotage du BAS/FCE – Cheffe de mission</b>		
Appui à la production du rapport annuel et du suivi technique et financier	1 AT international perlé	Secrétaire Permanent

L'AFD et la Coopération belge se sont partagées les frais liés à l'assistance technique en fonction de leurs propres procédures. Des démarches ont été entreprises par les PTF du FCE et le Ministère pour mettre en place un contrat d'assistance technique à bons de commande financé sur le FCE et géré par le MEN en fonction de ses besoins. Ce système aurait permis de mobiliser facilement de l'expertise technique ponctuelle sur des problématiques spécifiques (chaîne du livre scolaire, réforme curriculaire, etc.). La démarche n'a pas abouti en raison de la crise politique de 2015 mais cette modalité mérite d'être mentionnée car elle peut être intéressante.

Le renforcement des services a également porté sur l'équipement des bureaux, l'archivage des pièces comptables et justificatives des dépenses du FCE, les outils pour organiser le travail et le suivi du service financiers.

## 2.3. Mesures de mitigation des risques

Les mesures de mitigation des risques proposées étaient une réponse aux déficits constatés dans le manuel de procédures initial du FCE et sur la chaîne de la dépense nationale. Elles consistaient à :

1. La « sanctuarisation » des financements du FCE et la traçabilité des dépenses.
2. Un doublement de la comptabilité budgétaire et générale et son couplage à une comptabilité analytique.
3. Un manuel de procédures plus robuste en termes de responsabilités, d'outils comptables et de rendu de compte avec :
  - Une responsabilisation des acteurs et services imputables des engagements et des dépenses ;
  - Un système de traçabilité et de comptabilité budgétaire avec inscriptions en loi de finances, et utilisation du système de comptabilité budgétaire, le Système Informatique Intégré de Gestion des Finances (SIGEFI) ;
  - La définition des formats de rendu de compte avec des rapports mensuels, semestriels et annuels de suivi financier avec des rapprochement comptables systématiques ;
  - Une assistance au stade de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses.
4. Un contrôle a priori avec des avis de non-objection sur deux types de dépenses qui présentent des risques fiduciaires particuliers : les formations (per diem) et les marchés de manuels scolaires.
5. Des audits externes qui sont pris en charge par les PTF du FCE.

6. Un plan de renforcement des capacités avec le déploiement d'assistant technique sur des fonctions clés (gestion financière et comptable, passation des marchés, planification et rapportage).
7. Un cadrage des PTF du FCE sur la programmation annuelle.
8. Le projet de BAS est approuvé par le Comité de Concertation et de Coordination du FCE (CCC-FCE) avant d'être intégré définitivement dans le projet de loi de finances.

## 3. Caractéristiques techniques du fonds

### 3.1. Modes opératoires

#### Alignement sur la planification.

Au lancement du BAS/FCE, il n'existait pas de plan d'actions, d'outil, ni de règles et de procédures formalisés pour programmer chaque année les moyens et les activités du secteur de l'éducation et de la formation, que ce soit sur financement national ou sur financement externe. La question de l'alignement ne se posait donc pas. Pour permettre de structurer des actions nouvelles et de formaliser des pratiques et procédures nationales déjà en place, un manuel de procédures a été élaboré.

Le BAS/FCE a progressivement installé une planification analytique sectorielle faisant apparaître les activités financées sur le budget de l'État, le FCE et les autres partenaires quand les informations étaient disponibles.

#### Alignement sur le rapportage.

Le ministère n'avait pas pour pratique de faire un rapportage sur l'exécution des opérations financées par le budget général. Le BAS/FCE a permis de fixer des supports de collecte, de simuler une collecte régulière et un traitement des données pour l'élaboration des rapports techniques et financiers. A partir de 2011, les rapports annuels rendaient compte des opérations mises en œuvre dans le secteur, toutes sources de financement confondues.

#### Alignement sur la passation des marchés.

Avec la mise en place du BAS/FCE, la procédure de passation des marchés retenue est celle détaillée dans le code des marchés publics en vigueur au Burundi depuis 2008. Il répond aux normes internationales en vigueur visant à garantir une bonne compétition et une bonne transparence aux différentes étapes du processus. La création et la mise en place de la Direction nationale du contrôle des marchés publics (DNCMP) et de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) constituaient l'aboutissement institutionnel et opérationnel de cette réforme en améliorant le contrôle a priori des marchés et la régulation du système de passation.

Les Partenaires techniques et financiers ont souhaité mettre un avis de non-objection sur certains marchés : les manuels scolaires, les infrastructures, les expertises internationales, les conventions types de financement passées par les ministères sectoriels avec des tiers, y compris les conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée. Les Dossiers d'Appels d'Offres (DAO) types à utiliser par les communes étaient également communiqués et validés au préalable par les partenaires techniques et financiers du BAS/FCE.

### 3.2. Configuration budgétaire

Les ressources et les dépenses du FCE étaient inscrites en annexe de la loi de finances. Elles étaient portées par un Budget d'Affectation Spéciale (BAS). Trois BAS ont été créés : un pour chaque ministère en charge de l'éducation et de la formation.

Les lignes budgétaires du BAS/FCE étaient inscrites dans le système informatisé SIGEFI qui couvrait les étapes de l'engagement jusqu'au paiement. Le SIGEFI permettait la tenue et la reddition des comptes chaque fois que nécessaire et permettait donc d'effectuer un suivi en temps réel de la consommation des crédits et des ressources.

L'ordonnancement des dépenses du BAS/FCE a été confié au ministère en charge de l'Education (ordonnateur secondaire) et de la Formation sous la responsabilité du ministère en charge des Finances. L'ordonnateur secondaire du BAS était désigné par la loi de finances qui le créait ; il pouvait déléguer ses pouvoirs d'ordonnateur secondaire à des ordonnateurs secondaires délégués.

Comme le prévoit le règlement général de la gestion des budgets publics (RGGBP), un contrôleur des engagements des dépenses (CED) était affecté auprès du ministère disposant d'un budget d'affectation spécial. Sa mission était de contrôler la dépense a priori (contrôle de régularité). La phase comptable de la dépense relevait du ministère des Finances pour les paiements et du caissier de l'État pour les décaissements.

La comptabilité budgétaire du FCE était doublement prise en charge par (i) le comptable du service financier du ministère titulaire du BAS, (ii) le contrôleur des engagements des dépenses. Cela explique qu'à chaque étape de la dépense, une « boucle » supplémentaire était réalisée entre le contrôleur des engagements des dépenses et le service financier du ministère afin d'enregistrer la dépense.

Au niveau des provinces, les crédits destinés aux services déconcentrés de l'éducation étaient exécutés selon la modalité de la délégation de crédits, appelée au Burundi subdélégation de crédits. Le virement des ressources était ordonné par le ministère des finances à la demande du ministère sectoriel. Les services déconcentrés exécutaient les dépenses avec le principe de la double signature du directeur du service et de l'agent comptable du service.

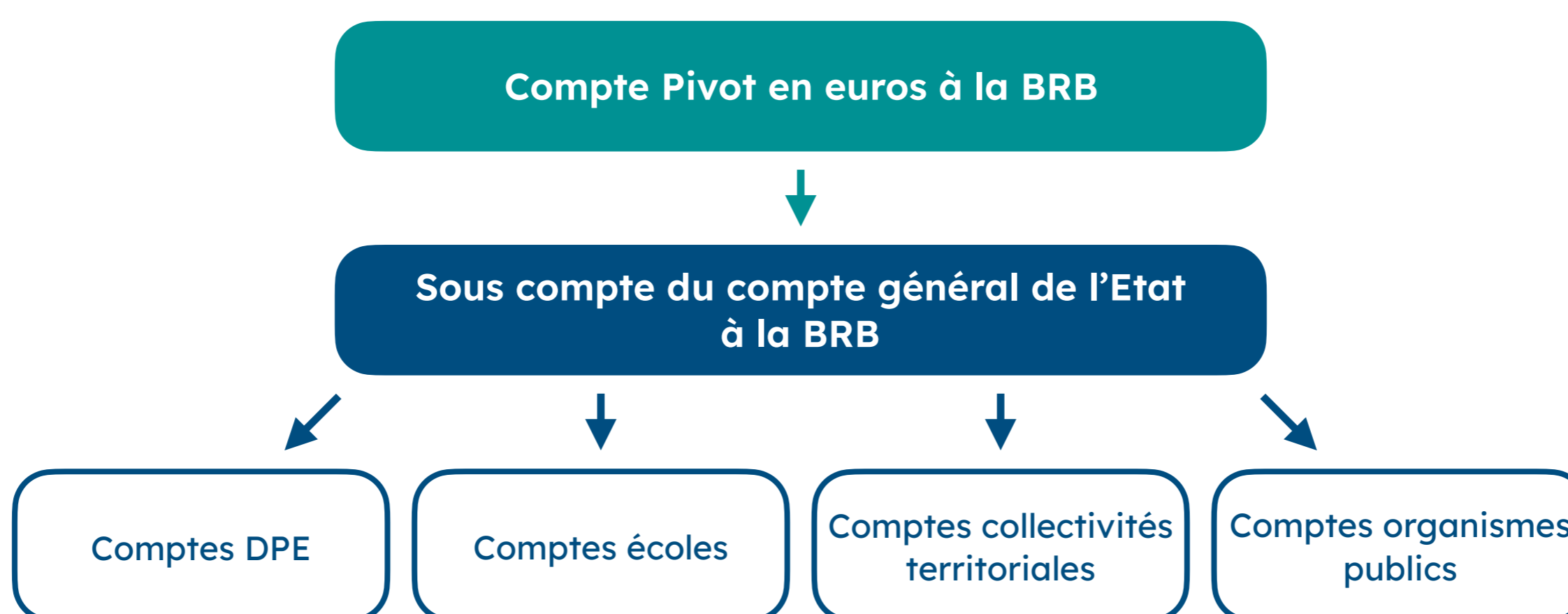
### 3.3. Aspects financiers et trésorerie

Les contributions financières des PTF du FCE étaient versées sur un compte pivot en euros à la Banque de la République du Burundi (BRB). Ce compte ne pouvait pas être nivelé au profit d'autres comptes ou sous-comptes du Trésor. Le décaissement des PTF était réglé par les conventions bilatérales signées avec le Gouvernement. Le compte pivot servait exclusivement à alimenter le sous-compte BAS/FCE.

Les ressources du BAS/FCE étaient domiciliées dans un sous-compte du compte général de l'Etat à la BRB. Le sous-compte était alimenté par l'Ordonnateur trésorier du Burundi, sur demande du Chef de file des PTF du FCE. Les dépenses du FCE étaient payées à partir du sous-compte BAS/FCE.

Les ressources du FCE étaient doublement isolées des ressources du budget général : cette sanctuarisation a été d'abord (i) opérée pour les crédits qui sont logés dans un budget d'affectation spéciale (BAS) et (ii) côté recettes, les liquidités du FCE afférentes aux crédits étaient domiciliées dans un compte dédié ouvert à la BRB.

#### SCHÉMA DE COMPTE À COMPTE DU BAS/FCE



**Le pilotage du BAS/FCE.** Le pilotage du BAS/FCE se faisait à travers deux organes spécifiques :

- i. Le comité de concertation et de coordination du FCE (CCC-FCE) qui se réunissait une fois par semestre pour adopter le plan d'action annuel, valider le BAS/FCE et traiter toute question importante concernant la mise en œuvre du BAS/FCE (modification des procédures, mise en œuvre d'audits et recommandations, etc.). Il était présidé par le ministre de l'Éducation.
- ii. La commission FCE, qui se réunissait mensuellement et dont les membres étaient les techniciens des ministères en charge de l'Éducation et de la Formation, du ministère des Finances et des partenaires techniques et financiers.

**Le rôle des PTF.** Les PTF du FCE avaient la responsabilité de veiller à la bonne gestion technique et financière et au respect des procédures du BAS/FCE. Ils assuraient la prévisibilité de leurs contributions au BAS/FCE. Afin de faciliter la gestion des appuis financiers par les ministères concernés, ils désignaient un PTF qui les représentait en tant que chef de file. Le chef de file avait le mandat de donner les avis de non-objection sur les marchés passés par les ministères en charge de l'Éducation et dans le respect des dispositions du manuel de procédures. La Coopération belge a joué ce rôle de Chef de file des PTF du FCE de 2008 à 2015.

## 4. Effets de levier du FCE

### 4.1. Exemple de réponse du FCE à la croissance des systèmes éducatifs nationaux

**La promotion d'une planification sectorielle** reflétant l'opérationnalisation des axes stratégiques du PSDEF et intégrant, de manière cohérente et complémentaire, l'ensemble des sources de financement a permis une traçabilité sectorielle de l'ensemble des ressources. Le FCE a joué un rôle déterminant en impulsant une dynamique de travail favorable à une approche programmatique et en développant les outils de planification (plans d'actions) et de rapportage (rapport de suivi technique et financier). Ces outils constituent un axe majeur de la politique de suivi et de pilotage du PSDEF, visant à assurer la cohérence de l'ensemble des financements extérieurs et du budget de l'État, d'une part et leur lien avec les objectifs éducatifs, d'autre part.

**La construction de salles de classe.** Entre 2011 et 2014, environ 1000 salles de classes ont été construites au primaire et au collège avec deux modalités : la maîtrise d'ouvrage déléguée et la maîtrise d'ouvrage communale. En 2023, le ministère de l'éducation a signé une convention avec 20 communes pour la construction et l'équipement de 195 salles de classes et en 2024, le nombre de conventions signé avec les communes a été porté à 51 pour la construction de 549 salles de classes. L'augmentation des capacités d'accueil obtenue grâce aux investissements importants consacrés aux infrastructures scolaires a constitué une avancée remarquable qui a permis de faire face aux impératifs générés par la problématique de l'offre à la suite de l'introduction des nouvelles réformes liées à l'école fondamentale.

**La baisse progressive du taux des redoublements.** Sur la période 2012 – 2015, les taux de redoublement au primaire ont baissé de 29,4% à 23,1%. Cette baisse est sans aucun doute le fruit de plusieurs mesures parmi lesquelles une nette augmentation des ressources allouées au services déconcentrés grâce au FCE, pour leur permettre d'effectuer leurs missions d'encadrement et de suivi pédagogiques des enseignants.

**Les subventions aux écoles.** Le manuel de procédures du BAS/FCE prévoyait une procédure permettant de subventionner les écoles. Le BAS/FCE a ainsi subventionné toutes les écoles du Burundi à hauteur de 800<sup>3</sup> Bif/élève et par an. Environ 2 millions d'écoliers répartis dans 2617 établissements scolaires ont bénéficié de cette subvention.

**Les subventions aux centres d'enseignement des métiers.** Pour améliorer la qualité de la formation professionnelle, le BAS/FCE a octroyé des subventions aux 35 centres d'enseignement des métiers (CEM) pour leur permettre d'acheter des consommables et du petit matériel servant à la formation et à l'évaluation certificative. Les rapports techniques et financiers des CEM mentionnent que ces subventions sont d'une importance capitale car elles permettent d'améliorer la qualité de la formation, d'augmenter l'effectif des apprenants et de diminuer le nombre d'abandons.

<sup>3</sup> En janvier 2012, 1 euro = 1699 Bif



## 4.2. Accompagnement des réformes transversales de l'État

**La déconcentration.** Le développement du BAS/FCE a su s'appuyer sur les implications du programme national de réforme des finances publiques pour lequel le Ministère de l'Éducation était un ministère pilote notamment pour la déconcentration de la chaîne de la dépense ainsi que la modernisation des règles et modalités de marché public et la création de cellules ad hoc au niveau ministériel<sup>4</sup>.

Le BAS/FCE a mis l'accent sur le développement institutionnel et le renforcement des capacités des services déconcentrés. A travers le manuel de procédures, les règles opposables aux services déconcentrés portant sur les principales opérations suivantes ont été mises en œuvre :

- La planification déconcentrée des opérations
- La réalisation des opérations
- L'exécution des dépenses et la gestion
- Le rapportage technique et financier

En plus du manuel de procédures, la Direction générale de l'administration et l'inspection générale de l'enseignement produisaient régulièrement des notes qui orientaient l'activité des services déconcentrés, l'affectation des ressources et la réalisation des opérations. Elles portaient sur les crédits du budget général et sur les crédits du BAS/FCE.

**La passation des marchés.** L'assistance technique a travaillé en concertation avec les services chargés des marchés publics (PRMP, UGPM, ARMP) sur l'élaboration des projets de documents types nationaux en intégrant des clauses sur les normes environnementales et sociales. Ces documents ont eu des effets positifs sur le développement du système national de passation des marchés.

**La gestion des finances publiques.** Au moment de la conception du BAS/FCE, le manuel de procédures a introduit certaines dérogations sur les règles nationales de gestion des finances publiques car il paraissait peu opportun de s'aligner sur des principes comme le cumul des fonctions sur la chaîne de la dépense qui n'était pas compatible avec les standards internationaux de gestion des entités publiques. Le BAS/FCE a anticipé, avec le ministère des Finances, les réformes portant règlement général de la gestion des budgets publics. Sans intention délibérée, le BAS/FCE est devenu un pilote pour la partie nationale. Il a certainement facilité au sein du Ministère en charge des finances la compréhension de la chaîne décentralisée de la dépense et faciliter l'approbation du règlement.

Le BAS/FCE a également contribué à la mise en place opérationnelle de la Direction générale des finances et de la Direction du budget des ministères en charge de l'éducation et de la formation et renforcé leurs capacités de pilotage administratif et financier.

**La décentralisation.** Le FCE a bénéficié de la dynamique de décentralisation suite à l'adoption par le Gouvernement d'un document cadre de la politique nationale de décentralisation, l'opérationnalisation de l'autonomie des communes et la promotion d'une nouvelle approche dans la gouvernance des constructions scolaires à travers les maîtrises d'ouvrage communale. Dans le cadre de la politique nationale de décentralisation au Burundi, la loi consacrant l'autonomie des communes est en vigueur depuis 2012. Le BAS/FCE a largement contribué au développement de la maîtrise d'ouvrage communale (MOC) avec l'appui d'un assistant technique basé au Bureau des Infrastructures Scolaires, des Équipements et de la Maintenance (BISEM). La procédure de transfert des ressources aux collectivités territoriales est possible à la condition impérative que la commune soit accompagnée par un organisme assurant l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMOC)<sup>5</sup>. La contractualisation de l'AMOC est du ressort du ministère de l'éducation nationale et a fait l'objet d'une procédure codifiée dans le manuel de procédures du BAS/FCE.

**L'enseignement fondamental et la réforme curriculaire.** Le FCE a contribué à la réforme de l'enseignement fondamental (allongement du cycle du fondamental à 9 ans) et à la réforme curriculaire en développant un dialogue constructif avec le MEN, permettant au BAS/FCE de financer les besoins d'accompagnement du Ministère dans l'élaboration des contenus pédagogiques pour la 7ème, 8ème et 9ème année via le CIEP. Environ 18 manuels ont été conçus avec l'appui du le BAS/FCE.

<sup>4</sup> Évaluation du Fonds Commun de l'éducation – FCE 2013 – 2015 – au Burundi, ADE – janvier 2017

<sup>5</sup> La commune agit sous l'impulsion et avec les ressources transférées du ministère de l'éducation nationale en tant que maître d'ouvrage des infrastructures. A ce titre, elle est responsable de la préparation et de la passation du marché, du suivi et de la réception des travaux. En plus de l'accompagnement par l'AMOC, elle pourra recruter un maître d'œuvre pour apporter un appui-conseil lors de la préparation, de l'adaptation du DAO, de la passation des marchés, et assurer le suivi et la surveillance des travaux. La relation entre le ministère et la commune est réglée par une convention de financement qui engage les acteurs et spécifie leurs obligations. La convention de financement avec la commune est possible lorsque cette dernière est accompagnée par une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOC). En tant que maître d'ouvrage, la commune est appelée à passer les marchés. La DNCMP assure le contrôle a priori des marchés en fonction des seuils en vigueur, sauf dérogation spéciale.

### 4.3. Évolution des taux d'engagement et d'exécution

Le FCE est monté en puissance sur la période 2013 – 2015 avec les contributions financières additionnelles de l'UNICEF (600 000 USD), du Partenariat mondial pour l'Éducation (52,9 millions USD) et de la Norvège (30 millions d'euros). Le FCE est passé d'une planification annuelle de 5 millions d'euros en 2012 à 17 millions d'euros en 2013. La part des allocations annuelles du BAS/FCE comparées au budget national annuel de l'éducation (hors salaires) a progressivement augmenté, passant de 12% en 2012 à près de 86% en 2014 avec l'arrivée des fonds du GPE.

#### Taux d'engagement et d'exécution du BAS/FCE

	2011	2012	2013	2014
Taux d'engagement	93,8 %	84,9 %	83,5 %	82,7 %
Taux d'exécution	30,9 %	72,0 %	41,6 %	53,4 %

Sources : Rapports annuels de suivi technique et financier du BAS/FCE Burundi

Pour les années 2013 et 2014, la différence entre le taux d'engagement et le taux d'exécution financière s'explique par les marchés engagés non apurés en fin d'année. Ces montants sont constitués essentiellement par les conventions MOD et MOC.

#### Montants versés par les PTF du FCE sur le compte pivot en euros de 2008 à 2014

Partenaires	Contribution initiale en euros	Montant cumulé en euros
<b>AFD</b>	11 600 000	11 600 000
<b>Belgique</b>	ND	12 300 000
<b>GPE</b>	52 900 000	20 840 383
<b>DFID</b>	ND	4 733 763
<b>Luxembourg</b>	1 000 000	1 000 000
<b>Norvège</b>	ND	10 708 074
<b>UNICEF</b>	ND	448 270
<b>TOTAL</b>		<b>61 630 490</b>

Sources : Rapports annuel de suivi technique et financier du BAS/FCE

Le FCE a une envergure sectorielle qui couvre les trois sous-secteurs de l'éducation.

A la suite de la crise politique de 2015, la Norvège a annulé ses contributions au Burundi, la Belgique et l'UNICEF ont reporté leurs contributions financières au FCE prévues en 2015 et en 2016. Les financements AFD, dans le cadre de la convention bilatérale AFD / Burundi, étaient intégralement décaissés en 2015.

Les audits. Les audits externes menés pour les exercices 2013 et 2014 ont toujours été bons. Le pourcentage des dépenses avec réserves a été très faible (0,25% en moyenne du montant total des dépenses auditées, sachant que l'audit assurait un échantillonnage d'au moins 80% des dépenses réalisées). En plus de ces audits, un audit spécifique des services décentralisés (communes et établissements scolaires) et déconcentrés et a été réalisé sur l'exercice budgétaire 2014. Le constat de non-conformité des dépenses était inférieur à 2%.

## 5. Défis

### 5.1. Au démarrage

Les difficultés au démarrage du BAS/FCE n'ont pas été très importantes et le portage politique était très fort avec une véritable volonté de faire évoluer le système éducatif. Les directions centrales ont « joué le jeu » d'une responsabilité accrue et les délégations de responsabilités du niveau central vers les services déconcentrés étaient effectives avec un fonctionnement hiérarchique qui s'exerçait à travers des communications et des visites de terrain par les services centraux. La procédure de délégation de crédits a permis d'intensifier les relations et de construire des outils de planification même si la standardisation des activités n'a pas fonctionné (paquet minimum d'activités<sup>6</sup>).

Plusieurs autres facteurs ont handicapé le bon déroulement de la passation des marchés, notamment :

- Le manque de personnel permanent et de matériel au bureau de passation des marchés ;
- La composition réduite et permanente de la commission de réception des marchés ;
- Le rejet de nombreux DAO par la DNCMP quant au choix des critères de qualification et d'années d'expérience incompatibles avec les caractéristiques des marchés.

### 5.2. Phase de croisière

Sur le moyen et long termes, le renforcement de la gestion des services déconcentrés de l'éducation passe par la déconcentration des services financiers sous la tutelle du Ministère en charge des finances et les principales mesures suivantes :

- La déconcentration du budget de l'Etat par province (ordonnancement provincial du budget) ;
- La mise en place d'un ordonnateur secondaire du budget dans la province, d'un contrôleur financier et d'un trésorier payeur ;
- La désignation des directions des services déconcentrés comme gestionnaires des crédits ;
- L'information des services provinciaux pour accéder au SIGEFI.

**La formation continue des enseignants.** En 2013 le Gouvernement burundais confirme le démarrage de la Réforme du Fondamental, malgré l'impossibilité de financer des nouveaux manuels scolaires en urgence. C'est pourquoi, le ministère et les PTF du FCE se sont mis d'accord pour soutenir la formation de 5 644 futurs enseignants de la 7ème année du fondamental, qui a été donc pour la première fois mise en place. L'organisation de cette formation a montré des failles, mettant en avant le besoin de renforcer l'accompagnement du ministère dans ce domaine. Ce constat a contribué à la révision du manuel de procédures du FCE en 2014, permettant de mettre davantage de moyens financiers à disposition des services déconcentrés pour le suivi des formations localement données. En 2014, la formation continue touche 15 387 enseignants, principalement ceux concernés par le 4ème cycle du fondamental (7ème, 8ème et 9ème années). Cette expérience de formation continue met en exergue la faible capacité des services déconcentrés à mener à bien les exercices de contrôle interne (paiement sur base des présences, contrôle des identités), ainsi que de rapportage.

Le système éducatif fonctionne avec beaucoup de conflits institutionnels et de chevauchements de compétences entre les différents services, des cadres organiques datés qui ne répondent plus aux principales missions du secteur, des lignes hiérarchiques faibles, peu opérationnelles et devant être révisées. Tous les paramètres du développement institutionnel (outils, règles du jeu, cadres organiques, profils de poste et RH) n'avaient donc pas été mis à plat depuis longtemps. Consécutivement, les activités de renforcement des capacités étaient conduites de manière ad hoc, sans logique claire, à part celle de palier rapidement les déficits les plus importants qui handicapaient l'exécution du BAS/FCE.

<sup>6</sup> En vue de résoudre les difficultés de planification et d'exécution des activités dans les services déconcentrés, il avait été convenu de créer, par catégorie de service, un paquet minimum d'activités et donc un plan d'actions commun et unique pour les DPE, IPE, DCE et ICE.

# FCE GUINÉE



1. Justification de la création du fonds	94
2. Démarche pour la conception et l'opérationnalisation du fonds commun	94
3. Caractéristiques techniques du fonds	97
4. Effets de leviers du FCE	99
5. Défis	100



**PIB par habitant** : 1.138 USD (2022)  
**IDH** : 0,465 (182° mondial) (2021)  
**Population totale** : 14,372 millions (2023)  
**Déficit budgétaire** : 0,7% du PIB (2022)  
**Inflation** : 10,5% (2022)  
**Dépenses d'éducation** : 2,2% (2020)

### DONNÉES EDUCATIVES

	Primaire (2021)	Collège (2019)
Enfants scolarisés	2.072.250	694.282
Salles de classe	48.591	17.714
Taux brut d'accès	112,3 %	45,9 %
Taux d'achèvement	68,2 %	76,7 %

Source : Annuaire statistiques

### SOUS-SECTEURS

Éducation préscolaire, primaire et secondaire  
 Enseignement technique et formation professionnelle  
 Enseignement Supérieur

### INTERVENTIONS

Services centraux, services déconcentrés, collectivités territoriales, Écoles primaires et collèges

### DATES CLÉS



### PARTENAIRES PRÉSENTS (2024)

Agence française de Développement, Partenariat mondial de l'Éducation, UNICEF

### FONDS MOBILISÉS (2018 - 2023)

38,6 millions d'euros

### PRINCIPAUX AMÉNAGEMENTS MIS EN PLACE

#### ANO DES PTF

PAAB, PPM, documents types de passation de marchés, phases du processus de marché de certains marchés en fonction du type de marchés et des seuils

#### DISPOSITIF D'ASSISTANCE TECHNIQUE

12 assistants techniques, dont 4 en région

# 1. Justification de la création du fonds

Pour appuyer la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation intérimaire, un fonds commun pour l'éducation de base (FoCEB) a été créé au Ministère de l'enseignement pré-universitaire et de l'alphabétisation (MEPU-A), abondé à hauteur de 51,8 millions USD par le Partenariat Mondial pour l'Éducation (GPE) sous la supervision de la Banque Mondiale, l'UNICEF et l'Agence Française de Développement (AFD). Le FoCEB, a démarré fin 2015 et s'est achevé en 2019, coïncidant avec la période de formulation d'un nouveau plan sectoriel de l'éducation couvrant la période de 2020 à 2029, appelé Programme Décennal pour l'Éducation en Guinée (PRODEG).

Avec la fin de la mise en œuvre du plan intérimaire et du FoCEB, la question des perspectives du fonds commun a été posée par le gouvernement guinéen et ses partenaires techniques et financiers dans l'objectif d'analyser les conditions d'une plus grande efficacité de l'aide. C'est dans cette perspective qu'une étude a été lancée en 2017<sup>1</sup> pour accompagner le gouvernement guinéen à identifier les opportunités de la mise en place d'une modalité de l'aide plus alignée sur les procédures nationales. Cette étude a montré que :

- La complémentarité des financements du FoCEB avec les ressources intérieures était partielle. Ce positionnement a été évalué ex ante au moment de la formulation du projet et sur la base du PSE intérimaire mais au fil de l'exécution du projet la cohérence de départ était difficile à conserver.
- Le FoCEB fonctionnait comme un projet avec ses propres procédures de planification, de rapportage et de gestion financière et comptable ; les capacités nationales n'ont pas été renforcées et les réformes institutionnelles, organisationnelles et procédurales du secteur de l'éducation n'ont pas été véritablement accompagnées (budget-programme, déconcentration, décentralisation, gestion des finances publiques).
- Le FoCEB ne renforçait pas les capacités de mise en œuvre du système éducatif qui sont porteuses de résultats telles que (i) la formation à grande échelle des enseignants, (ii) l'appui des services déconcentrés dans l'encadrement pédagogique des enseignants, (iii) l'appui au fonctionnement des écoles.
- Le FoCEB n'avait pas une amplitude territoriale suffisante à la hauteur des objectifs ou des déficits à combler.

Face à ces constats, l'étude sur « l'efficacité et les modalités de l'aide : diagnostic et opportunités d'un alignement renforcé et propositions d'évolutions pour le FoCEB » a proposé trois scénarios avec différents degrés d'alignement sur les procédures de gestion budgétaire, comptable et financière, les modalités de gestion et de décaissement, les institutions, les procédures de passation des marchés. Le choix retenu a été de créer un budget d'affectation spéciale (BAS) qui est une annexe de la Loi des finances publiques. En comparaison d'un appui budgétaire classique, cette option est une réponse aux déficits de gestion des finances publiques en Guinée relevés dans le PEFA et notamment aux problèmes d'exécution du budget en vis-à-vis des tensions sur les recettes et d'une gestion insuffisante de la trésorerie (gel et annulation de crédits, réallocation, contrainte des reports, ...), ainsi que la faiblesse du contrôle interne et externe.

## 2. Démarche pour la conception et l'opérationnalisation du fonds commun

### 2.1. Analyse des risques opérationnels et fiduciaires

Dans le cadre de la mise en place du fonds commun de l'Education (FCE), une cartographie des risques a été menée en 2019<sup>2</sup>. Les risques opérationnels et fiduciaires identifiés lors de cette mission sont résumés dans le tableau ci-dessous.

<sup>1</sup> Efficacité et modalités de l'aide : diagnostic et opportunités d'un alignement renforcé et propositions d'évolutions pour le FOCEB, 2017, I&D.

### Risques rattachés à la planification et programmation budgétaire

- ▶ Le CDMT ne joue pas le rôle de trait d'union entre les stratégies sectorielles et le budget. Les ressources du budget générale de l'Etat, du FCE et les financements extérieurs ne sont pas programmées de manière cohérente en lien avec les activités concourant à la mise en œuvre du plan sectoriel ;
- ▶ Les ressources votées en loi de finances ne reflètent pas les priorités du plan sectoriel ;
- ▶ Les Plans d'actions annuels budgétisés ne sont pas consolidés au niveau du secteur, ce qui impacte négativement la qualité du rapportage technique et financier, ainsi que la visibilité sur l'exécution.

### Risques rattachés à la réalisation des activités, production des services éducatifs

- ▶ Les activités prévues ne sont pas réalisées ;
- ▶ Les fonds mis à disposition au niveau déconcentré sont détournés.

### Risques fiduciaires

Services centraux	Services déconcentrés	Construction scolaire / via l'ANAFIC
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Les activités programmées ne sont pas positionnées en complémentarité des ressources du budget de l'Etat et des projets (risque de doublon).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ponction d'une partie des ressources par les acteurs qui interviennent sur la chaîne de la dépense ;</li> <li>▶ Les données comptables et financières de l'exécution du BAS/FCE dans les régions sont transmises avec retard et ne restituent pas avec exhaustivité et fiabilité l'exécution budgétaire ;</li> <li>▶ Les rapports budgétaires, comptables et financiers ne sont pas produits dans les délais requis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Faible qualité des dossiers d'appel d'offres et lenteur dans la procédure ;</li> <li>▶ Procédures d'appel d'offre non respectées et mise en concurrence faible ou non effective ;</li> <li>▶ Surcoût des acquisitions réalisées avec les ressources du BAS/FCE ;</li> <li>▶ Rupture de la sanctuarisation des ressources sur la chaîne des intermédiaires et utilisateurs finaux (ANAFIC – Communes).</li> </ul>

### Risques rattachés à la Passation des marchés

- ▶ La procédure de passation de marchés se prolonge et conduit à un engagement tardif des crédits votés en loi de finances (faible taux d'exécution) ;
- ▶ La défaillance des entreprises les plus fragiles conduit à l'annulation du marché et à la perte des sommes déjà engagées.

### Risques rattachés au Contrôle financier

- ▶ Les données d'exécution financière, développées aussi bien en comptabilité budgétaire que générale, ne font pas l'objet d'une vérification indépendante. Leur exactitude ne peut être garantie.

## 2.2. Analyse des déficits de capacités

L'installation du budget d'affectation spéciale est accompagnée de mesures à court et moyen termes visant la réduction des déficits de capacités constatés dans les domaines de la planification et du rapportage technique et financier, de la gestion comptable et financière, de la passation des marchés, de la déconcentration et de la décentralisation et du pilotage et de la coordination sectorielle. Un volume d'expertise important avait été identifié pour le démarrage effectif du BAS/FCE, avec un total de 14 assistants techniques auprès des trois ministères en charge de l'éducation et de la formation et des services en région.

Le démarrage du dispositif a été difficile avec la démission de 5 assistants techniques durant les six premiers mois ainsi que des difficultés de coordination et de pilotage des appuis techniques.

<sup>2</sup> Mission d'assistance technique pour la préparation d'un Budget d'Affectation Spéciale pour le secteur éducatif guinéen, 2019, Institutions et Développement.

Domaines identifiés	Modalité proposée	Administration d'ancrage
<b>Appui aux opérations du CAST/FCE</b>		
Planification et rapportage	1 AT international perlé	Bureau de la planification
MEN : Opérationnalisation du FCE, planification et rapportage	1 AT international à temps plein	Secrétariat Général du MEN
METFP : Opérationnalisation du FCE, planification et rapportage	1 AT international à temps plein	Secrétariat Général du METFP
MESRSI : Opérationnalisation du FCE, planification et rapportage	1 AT international à temps plein	Secrétariat Général du MESTSI
<b>Appui à la gestion financière et comptable du CAST/FCE</b>		
Gestion financière et rapportage comptable au niveau central	1 AT international à temps plein (Poste non pourvu)	Direction des Affaires Financières des trois ministères
Gestion financière et rapportage comptable au niveau central	1 AT national à temps plein	Direction des Affaires Financières des trois ministères
Appui à la gestion comptable en région	4 AT nationaux à temps plein	Trésoreries régionales
<b>Appui à la passation des marchés</b>		
Passation des marchés	1 AT international à temps plein	Direction nationale des contrôles des marchés publics (DNCMP)
Passation des marchés	1 AT international à temps plein	Unités de gestion des marchés publics des trois ministères sectoriels (UGPM / PRMP)
<b>Appui à la coordination du CAST/FCE</b>		
Chef de mission	1 AT international à temps plein	STCP-PRODEG
Appui à la coordination sectorielle	1 AT international perlé	STCP-PRODEG

## 2.3. Mesures de mitigation des risques

Les mesures identifiées pour mitiger les risques sont les suivantes :

1. La traçabilité des dépenses et la sanctuarisation des ressources dans des comptes dédiés, y compris au niveau des trésoreries des régions et des préfectures ;
2. Le développement d'outils pour la planification au niveau central et déconcentré ;
3. La mise en place de mesures de contrôle ex-ante comme les avis de non-objection sur le plan de passation des marchés, les dossiers types de marchés et certains marchés en fonction de seuils fixés dans le manuel de procédures du fonds ;
4. La production mensuelle de rapports financiers retraçant (i) la situation budgétaire et comptable dans les services centraux et régionaux (ii) les rapprochements comptables et des extraits bancaires des comptes dédiés ;
5. Le développement d'un système de préqualification annuelle des entreprises ;
6. La mise en place d'un registre des performances des entreprises, en vue de faciliter la constitution des listes restreintes et de consolider l'analyse lors de la remise des offres ou des dossiers de préqualification ;
7. Les contrôles ex-post avec les audits annuels de contrôle externe sur les dépenses et les comptes du FCE ;
8. Un avis de non-objection sur le PTA annuel.

Le dispositif d'assistance technique dans les domaines clés de planification, passation des marchés et gestion financière et comptable constitue une réponse à la mitigation des risques. Il en est de même, du manuel de procédures du FCE qui fixe l'ensemble de ces aménagements ainsi que les règles de planification, de rapportage, de gestion budgétaire, comptable et financière en mettant en exergue les responsabilités de chaque acteur. La description des rôles et des responsabilités de chacun, renforce ainsi la redevabilité qui est essentielle à l'obtention des résultats.



## 3. Caractéristiques techniques du fonds

### 3.1. Modes opératoires

#### Alignement sur la planification.

Les outils de planification se sont progressivement améliorés et les activités du FCE sont planifiées dans la structure du PRODEG (alignement) avec une classification des activités par sous-programme du PRODEG et par nature économique de la dépense. Toutefois, le processus de planification est long et le cycle de programmation budgétaire n'est pas respecté.

#### Alignement sur le rapportage.

Le rapportage technique et financier se fait avec de grandes difficultés et retards alors qu'il s'agit d'une obligation fixée dans le manuel de procédures du FCE. Le rapportage budgétaire et financier des régions n'est pas effectif.

#### Alignement sur la passation des marchés.

La passation des marchés suit les principes et les règles du code des marchés publics de la République de Guinée. Les partenaires techniques et financier du BAS/FCE donnent des avis de non-objection sur les plans de passation de marchés et les marchés, en fonction des seuils mentionnés dans le manuel de procédures. Il faut noter qu'au moment de la création du BAS/FCE, le code des marchés publics était en cours de révision avec deux principes forts :

- i. Responsabiliser les ministères sectoriels dans la gestion des marchés publics avec la création de cellules de gestion de la passation des marchés publics
- ii. Alléger la chaîne des intervenants : suppression du rôle de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNCMP) et de l'Administration et Contrôle des Grands Projets (ACGP), en vue de créer une Direction nationale de contrôle des marchés publics.

### 3.2. Configuration budgétaire

Une fois les activités du plan d'actions annuel validées, chaque Ministère prépare son budget à inscrire dans la loi de finances. Pour le BAS/FCE, ce travail revient à ventiler les coûts des activités programmées dans les lignes de crédits « BAS/FCE » selon leur nature économique (fonctionnement hors salaire, transfert, investissement). Cet exercice doit être réalisé en respectant le cycle de la programmation budgétaire de l'État. Le BAS est un budget à côté du budget général. Les lignes de crédit du FCE sont intégrées dans le circuit informatisé de la dépense publique.

Les Ministres en charge de l'éducation sont ordonnateurs principaux de chaque BAS qui compose le fonds commun. En région et dans les préfectures, l'ordonnateur secondaire est soit le Gouverneur, soit le préfet. Pour les établissements publics à caractère administratif (EPA), c'est le Directeur général de l'établissement public qui assume cette fonction, et dans les communes, cette fonction est assumée par le Maire.

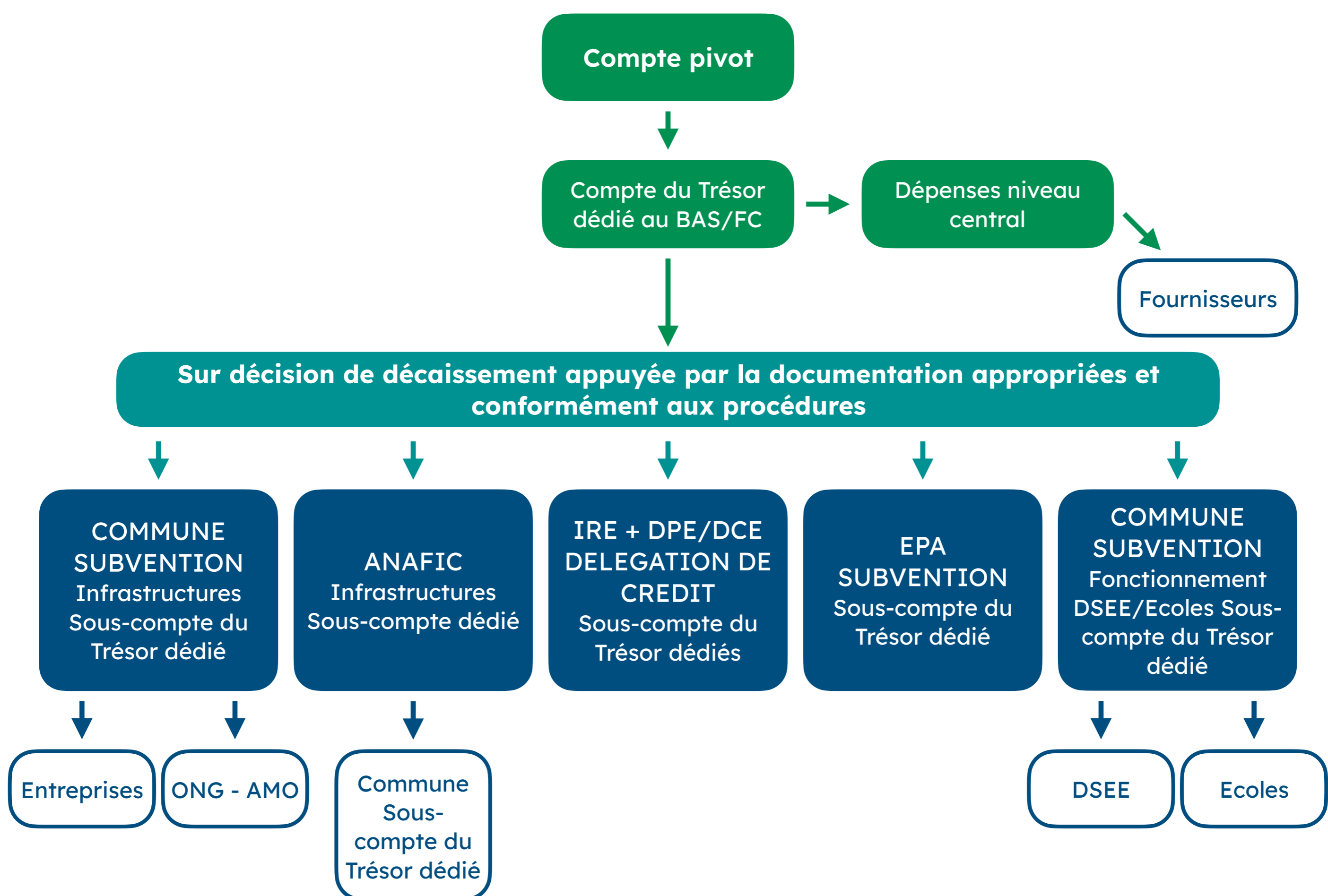
Le régime des perdiems appliqué au BAS/FCE est le régime national. Il est annexé au manuel de procédures.

### 3.3. Aspects financiers et trésorerie

Pour des raisons de traçabilité budgétaire et de respect des règles applicables à la notion d'ordonnateur, la décision a été prise de créer trois BAS/FCE, un par ministère sectoriel bénéficiaire des fonds.

Les ressources du BAS/FCE sont domiciliées dans un compte dit « compte pivot FCE » ouvert à la Banque Centrale de la République de Guinée (BCRG), directement alimenté par les partenaires du FCE. A partir du « compte pivot FCE » est alimenté un compte du Trésor intitulé « Compte principal BAS/FCE », domicilié à la BCRG, qui va lui-même déverser les fonds sur l'arborescence des sous-comptes du Trésor dédiés au financement des activités. Ces sous-comptes du Trésor « BAS/FCE » ont été ouverts dans les Trésoreries régionales et préfectorales (réception des délégations de crédits pour les inspections régionales de l'éducation (IRE) et les Directions préfectorales de l'Éducation (DPE) – directions communales de l'Éducation DCE à Conakry, réception des subventions pour les EPA) ; mais aussi au niveau des trésoreries communales (réception des subventions pour le financement des constructions scolaires, subventions pour le fonctionnement des Délégations scolaires de l'enseignement élémentaire (DSEE) et des écoles). La Paierie Générale du Trésor (PGT) ou l'Agence Comptable Centrale du Trésor (ACCT) (selon les cas) mouvemente les fonds du « Compte principal BAS/FCE » vers les comptes secondaires ou certains bénéficiaires finaux (fournisseurs du niveau central, ONG partenaires). En région, au niveau de la préfecture ou dans les communes, les paiements sont, selon le cas, effectués par les trésoriers régionaux, préfectoraux ou communaux.

### SCHÉMA DE COMPTE À COMPTE DU FCE



**Le pilotage du FCE.** Le Comité de Suivi du FCE est un espace de dialogue propre au FCE entre les ministères sectoriels, les ministères financiers, l'ANAFIC et les partenaires du FCE. Il se réunit tous les mois. Il est présidé par le Ministère du Budget et co-présidé par le chef de file des PTF du BAS/FCE. Dans la pratique, les réunions du Comité de suivi se tiennent mensuellement entre les techniciens et bimestriellement avec le quorum complet.

**Le rôle des PTF.** L'AFD joue le rôle de chef de file des partenaires depuis le démarrage (délivrance des ANO, correspondances), mobilise en direct le cabinet d'audit externe (à travers son rôle d'agent partenaire), et porte l'assistance technique (sur ses ressources propres).

## 4. Effets de levier du FCE

### 4.1. Exemple de réponse du FCE à la croissance des systèmes éducatifs nationaux

Dans un contexte national difficile, le fonds a eu des effets de levier modérés sur la déconcentration des financements vers les IRE et les DPE. C'est un progrès modeste en comparaison des attentes exprimées dans les procédures d'opération du manuel. En matière de planification et de rapportage, les progrès sont réels mais encore faibles. Après 4 années de fonctionnement, la définition des activités ne suit toujours pas le cycle de préparation du budget de l'État. La gestion des reports est tardive. Les budgets sont finalisés hors délais et des mécanismes dérogatoires ont dû être définis pour les intégrer dans les budgets en cours d'exécution. Le rapportage des activités est difficile, surtout dans les structures déconcentrées qui n'ont ni outil, ni pratique et ne se sentent que peu redevables de cette tâche. L'exécution des dépenses dans les régions n'est pas régulière.

Plus positivement la décentralisation de l'éducation est une réalité avec les premiers transferts de ressources aux communes du pays pour la construction et l'équipement des salles de classe. C'est suffisamment rare dans la sous-région pour être souligné comme une avancée significative du système éducatif. La mobilisation de l'ANAFIC et des Collectivités est une opportunité pour le secteur. Elle permet sans délai d'augmenter les capacités d'investissement dans un contexte marqué par la contre-performance du Service National des Infrastructures et Équipements scolaires (SNIES) relevant du MEPUA, dont le peu de réactivité sur la passation des marchés et les réalisations physiques ont amoindri la performance du FCE.

### 4.2. Accompagnement des réformes transversales de l'État

La contribution du FCE aux réformes transversales est encore très modeste car son fonctionnement a rencontré de nombreux obstacles durant ces dernières années. Des défis importants restent à relever pour améliorer le fonctionnement de l'instrument en appliquant les procédures nationales dans les domaines de la programmation budgétaire, du rapportage, de la passation des marchés, de la gestion budgétaire, de la déconcentration des crédits jusque dans les DSEE et de la subvention aux comités de développement de l'école, qui n'est pas encore effective.

### 4.3. Évolution des taux d'engagement et d'exécution

Au lancement du FCE, les ressources annoncées/prévues (hors assistance technique et audit) sur 2020-2024 avec les trois partenaires actuels du fonds étaient de 54,4 millions d'euros.

#### Ressources du FCE Guinée décaissées par les PTF et versées sur le compte d'opération (en millions d'euros)

Versement	2020	2021	2022	2023	Total versé
Compte pivot	3,3	11,8	14,4	9,1	38,6
Comptes d'opérations	0	3,3	11,8	14,5	29,6

Source : Aide-mémoire de la supervision AFD - Décembre 2022

## Taux d'exécution du FCE – 2022 (en milliards de francs guinéens)

	LFR 2022	Somme engagée	En %	Somme payée	En %
<b>MEPU-A</b>	221 836 527 379	19 954 533 585	8 %	3 108 000 000	15 %
<b>METFPE</b>	75 038 840 000	3 851 943 047	5 %	3 065 373 047	79 %
<b>MESRSI</b>	30 439 460 000	6 083 758 726	19 %	3 254 585 235	53 %
<b>ANAFIC</b>		42 992 780 000			
<b>Total</b>	<b>32 614 594 000</b>	<b>14 246 547 936</b>	<b>12 859 608 648</b>	<b>8 162 672 368</b>	<b>43,7 %</b>

Source : Aide-mémoire de la supervision AFD – Décembre 2022

## 5. Défis

### 5.1. Au démarrage

**La planification.** La planification du secteur et du BAS se fait avec du retard sans respecter le cycle de programmation budgétaire. Par ailleurs, de nombreux débats ont lieu autour du processus de planification, créant des incertitudes et des flottements sur la démarche à suivre. Les étapes mentionnées dans le manuel de procédures ne sont pas respectées et une nouvelle procédure a été proposée alors qu'elle est contraire au principe de l'alignement, à la planification axée sur les résultats et qu'elle risque d'engendrer davantage de retard au niveau de l'exécution. Cela dénote une faible compréhension des effets de leviers recherchés sur le secteur et d'un manque de coordination entre les différents services du ministère, y compris avec les services déconcentrés.

**Les reports de crédits.** En référence au Manuel de procédures, les crédits non consommés en année N, peuvent être reportés en année N+1 via un arrêté ministériel. Des difficultés ont été enregistrées sur ce mécanisme, entraînant un retard dans l'ouverture des crédits et leur exécution (inscription tardive sur la chaîne de la dépense).

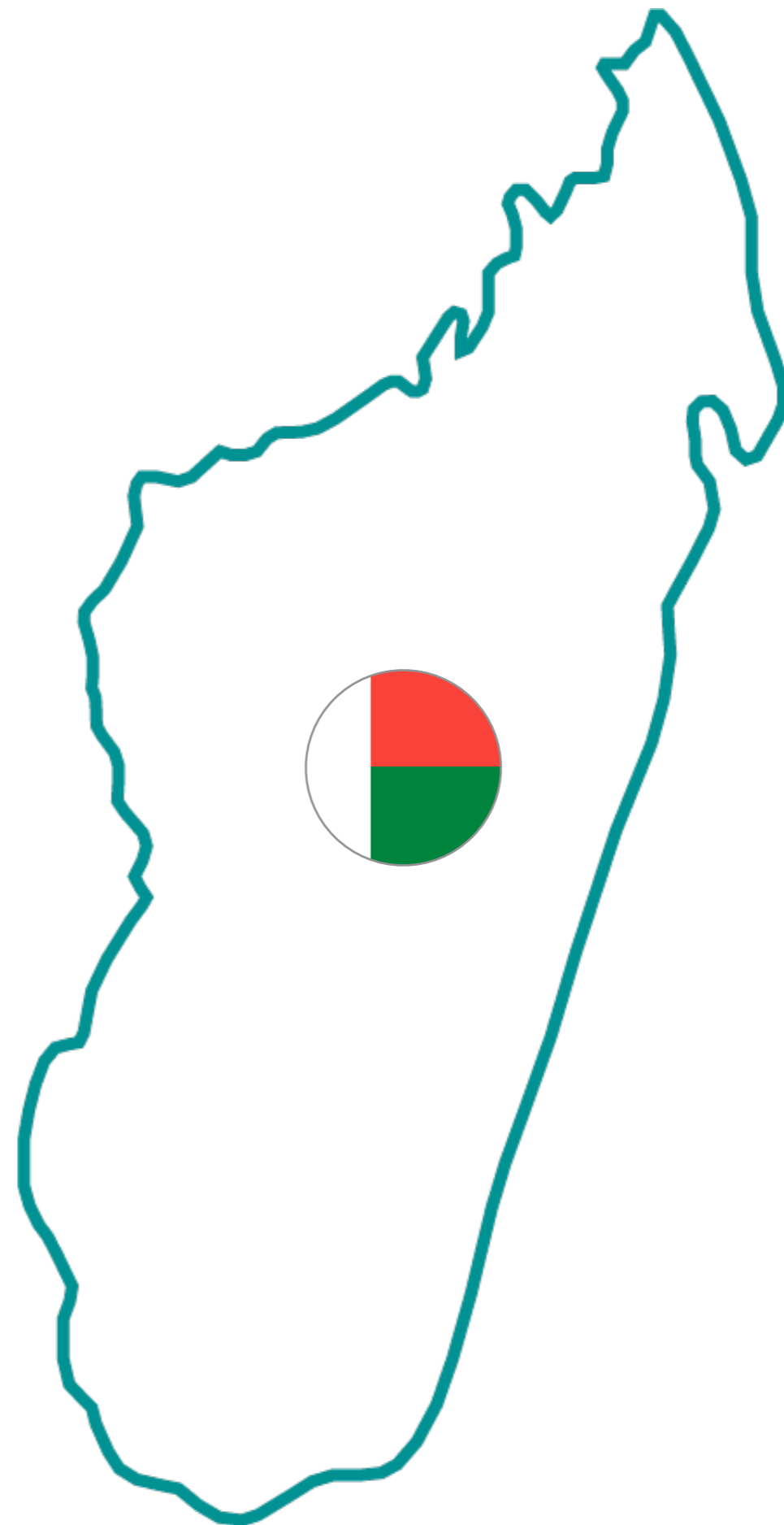
**Un rapportage technique et financier inexistant.** Les audits externes mettent en exergue les difficultés sur la gestion du FCE avec (i) une collecte insuffisante des données issues de l'exécution budgétaire, comptable et financière du fonds auprès des services déconcentrés régionaux et préfectoraux ainsi que des établissements publics, (ii) l'absence de rapprochement aux fins de contrôle des données financières et opérationnelles sur les activités réalisées, (iii) un système de contrôle interne défaillant. Ces difficultés rendent impossible un rapportage budgétaire et financier exhaustif et fiable. Le rapportage technique et financier est une obligation inscrite dans le manuel de procédures et le protocole de financement conjoint ; cette irrégularité génère des risques fiduciaires importants et risque de mettre en danger la pérennité du FCE.

**Un manque d'information sur l'exécution des crédits des services déconcentrés.** Les services centraux et les partenaires ne sont pas informés de l'exécution des crédits dans les structures déconcentrées, ainsi que des activités réalisées avec ces ressources. Une attention insuffisante a été portée à la définition d'un processus routinier de collecte des données de base depuis la création du fonds, ainsi que leur remontée périodique (mensuelle) le long des chaînes hiérarchiques.

**Un dispositif d'assistance technique peu mobilisé.** Le dispositif d'assistance technique a rencontré de nombreuses difficultés avec des démissions qui se sont multipliées tout au long de la première année de mise en œuvre du FCE. Le poste d'assistant technique international en gestion financière et comptable n'est toujours pas pourvu alors qu'il s'agit d'un poste clé. Les rôles attendus de l'assistance technique pour renforcer les capacités individuelles et collectives des acteurs du FCE, appuyer le suivi de l'exécution du FCE et accompagner le changement des pratiques ne sont pas efficaces. Les difficultés rencontrées révèlent une faible appropriation des procédures d'opération et d'exécution et leur non-respect alors que les assistants techniques devraient en être les garants et renforcer les formations sur le manuel de procédures.

**Les audits.** L'audit externe du FCE sur l'exercice 2020 et 2021, a révélé un manque de transparence dans la gestion des ressources avec un pourcentage élevé de dépenses avec anomalies (14% pour le MEPUA, 61% pour le METFPE et 68% pour le MESRSI) et de dépenses inéligibles (15% pour le MEPUA, 21% pour le METFPE et 0,11% pour le MESRSI).

# FCE MADAGASCAR



1. Justification de la création du fonds	104
2. Démarche pour la conception et l'opérationnalisation du fonds commun	105
3. Caractéristiques techniques du fonds	107
4. Effets de leviers du FCE	110
5. Défis	112

# FCE MADAGASCAR



**PIB par habitant** : 539 USD (2023)  
**IDH** : 0,501 (173° mondial) (2021)  
**Population totale** : 28,812 millions (2023)  
**Déficit budgétaire** : 6% du PIB financé  
à 90% par l'extérieur (2023)  
**Inflation** : 8,6% (2022)  
**Dépenses d'éducation** : 3,1% du PIB (2020)

## DONNÉES EDUCATIVES

	Primaire (2021)	Collège (2019)
Enfants scolarisés	4.774.795	1.140.226
Salles de classe	114.313	31.174
Taux brut d'accès	149 %	51 %
Taux d'achèvement	51 %	34 %

Source : Rapport d'exécution physique et financière 2021

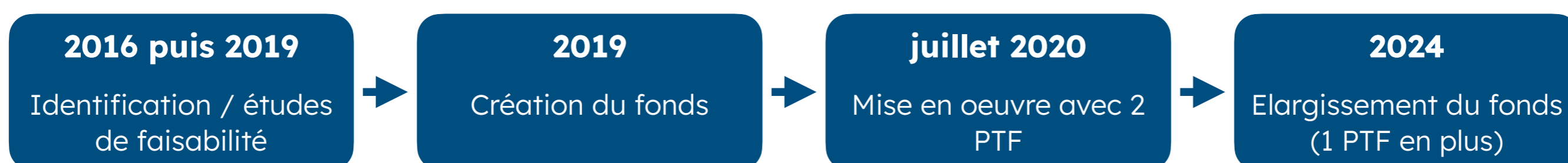
## SOUS-SECTEURS

Éducation préscolaire, primaire et secondaire  
Enseignement technique et formation professionnelle  
Enseignement Supérieur

## INTERVENTIONS

Services centraux, services déconcentrés, écoles primaires et secondaires, établissements d'enseignement technique et professionnel, Institut national de formation pédagogique (INFP/CRINFP)

## DATES CLÉS



## PARTENAIRES PRÉSENTS (2024)

AFD, UNICEF - Union Européenne (2024)

## FONDS MOBILISÉS (2018 - 2023)

15,9 millions d'euros

## PRINCIPAUX AMÉNAGEMENTS MIS EN PLACE

### ANO DES PTF

PTAB, PPM, documents types de passation de marchés, certains marchés en fonction du type de marchés et des seuils

### DISPOSITIF D'ASSISTANCE TECHNIQUE

14 Assistants techniques dont 7 en région

## 1. Justification de la création du fonds

Le bilan de la mise en œuvre du Programme Intérimaire de l'Éducation 2013-2015 (PIE) réalisé en 2016 et le diagnostic sectoriel du secteur de l'éducation ont souligné la stagnation de plusieurs indicateurs relatifs au redoublement, à l'abandon, aux effectifs d'enfants non scolarisés ou déscolarisés. Le niveau d'apprentissage des élèves du primaire n'a cessé de reculer ces 10 dernières années. Pourtant plusieurs partenaires techniques et financiers interviennent dans le secteur de l'éducation et de nombreuses activités relatives à l'accès, à la qualité et au renforcement institutionnel ont été inscrites et réalisées dans le cadre de plusieurs projets financés par l'Union européenne (PASSOBA), la Banque mondiale/GPE (PAUET, PAEB), l'Agence française de Développement (AQUEM), etc. Les faibles résultats obtenus posent le problème de la transformation des ressources en résultats et de l'efficacité de l'aide. La pluralité des appuis avec l'utilisation de procédures spécifiques à chaque partenaire a pu avoir des effets contre-productifs, limiter l'absorption des ressources et les résultats.

La contre-performance du système éducatif questionne (i) la capacité des institutions sectorielles à se réformer en lien avec la réforme de l'État, notamment la déconcentration de l'administration, la décentralisation territoriale et fonctionnelle qui visent à améliorer l'action publique, (ii) la capacité à définir des outils plus efficaces et à mieux utiliser les ressources humaines disponibles. Ces changements sont difficiles à réaliser avec des appuis extérieurs dispersés et mal intégrés dans les systèmes nationaux.

Face aux limites de l'approche projet et les difficultés de coordination de l'aide, le gouvernement malgache a souhaité analyser les possibilités d'une modalité plus alignée d'exécution des financements extérieurs. Une première étude de faisabilité sur la mise en place d'un fonds commun avait été menée en 2016 mais, le ministère de l'Éducation a souhaité maintenir l'approche projet. En 2019, une nouvelle étude de faisabilité a été menée, aboutissant à la création du Fonds Commun de l'Éducation (FCE). Le ministère des Finances a alors proposé la création d'un « Compte d'Affectation Spéciale (CAS) » dédié au secteur de l'éducation. Cette proposition a été approuvée par les représentants des ministères sectoriels et soutenue par les partenaires<sup>1</sup>. C'est ainsi que la loi de finances rectificatives (LFR) de 2019 (Article 21 et 22) a créé deux CAS : (i) « Soutien des Partenaires à la mise en œuvre du plan sectoriel de l'enseignement supérieur » et (ii) « Soutien des partenaires à la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation de base et de l'enseignement technique et professionnel ».

Lors de l'étude de faisabilité du FCE en 2019, quatre partenaires techniques et financiers (AFD, UE, Norvège et UNICEF) étaient vivement intéressés pour contribuer au Fonds. Cependant, avec la crise sanitaire liée au Covid-19 et le changement des responsables au niveau des agences de coopération, le FCE a finalement été mis en place avec uniquement les financements de l'AFD et de l'UNICEF. L'Union Européenne devrait entrer dans le FCE pour l'exercice 2024 avec un montant de 1 million d'euro. Le FCE couvre tous les niveaux du système éducatif.

### Les ressources du FCE Madagascar (en euros)

	2021	2022	2023	Total
AFD	4 300 000	4 500 000	6 800 000	15 600 000
UNICEF	300 000	0	0	300 000
<b>Total</b>	<b>4 600 000</b>	<b>4 500 000</b>	<b>6 800 000</b>	<b>15 900 000</b>

Source : Note de cadrage des PTF du FCE

<sup>1</sup> Le mot « partenaires » désigne ici les bailleurs intéressés à faire transiter tout ou une partie de leurs financements à travers le fonds commun.



## 2. Démarche pour la conception et l'opérationnalisation du fonds commun

### 2.1. Analyse des risques opérationnels et fiduciaires

L'étude de faisabilité pour la mise en place du Fonds Commun de l'Éducation a analysé les risques fiduciaires. Ils sont repris dans le tableau suivant.

Risques rattachés à la planification	
Services centraux	Services déconcentrés
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ L'élaboration du PTA est en déphasage avec le cycle de la loi de finances.</li> <li>▶ Les ressources du FCE ne sont pas suffisamment positionnées en complémentarité des ressources du budget général et des projets.</li> <li>▶ La budgétisation des activités manque de réalisme.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Le cycle de planification des services déconcentrés n'est pas encadré et les activités programmées n'adressent pas une réponse opportune aux principaux déficits que connaît le système éducatif.</li> <li>▶ La planification des services déconcentrés retarde la finalisation du plan d'action annuel.</li> <li>▶ Les services déconcentrés ne disposent pas des informations sur les activités financées par les projets et les autres PTF.</li> </ul>

Risques rattachés à la réalisation des activités, production des services éducatifs
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Les opérations du FCE sont réalisées avec retard, limitant la consommation des ressources et l'atteinte des résultats éducatifs.</li> <li>▶ Les activités financées avec les ressources du FCE ne sont pas opportunes par rapport aux enjeux éducatifs.</li> <li>▶ Les activités financées par le FCE entrent en concurrence (doublon) avec des activités financées par d'autres partenaires.</li> </ul>

Risque sur la gestion budgétaire, comptable et financière
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Le contrôle du financement et de l'exécution des ressources du FCE dans les caisses écoles n'est pas suffisant pour garantir la bonne utilisation des fonds.</li> <li>▶ Les rapports budgétaires, comptables, et financiers ne sont pas produits dans les délais requis.</li> <li>▶ Les données comptables et financières de l'exécution du FCE dans les régions sont transmises avec retard et ne restituent pas avec exhaustivité et fiabilité les situations de l'exécution du FCE dans les régions et dans les districts.</li> <li>▶ Les rapprochements comptables ne sont pas réalisés avec régularité ou ne peuvent être réalisés car les procédures d'exécution des dépenses ne sont pas respectées.</li> <li>▶ La trésorerie du FCE est utilisée à d'autres fins que pour le paiement des dépenses du FCE.</li> </ul>

Risques rattachés à la passation des marchés
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Les plans de passation des marchés ne sont pas élaborés dans les délais requis.</li> <li>▶ Les procédures ne sont pas respectées et la mise en concurrence n'est pas effective.</li> <li>▶ Les marchés sont fractionnés entraînant un surcoût des acquisitions réalisées avec les ressources du FCE.</li> <li>▶ La qualité des dossiers d'appels d'offres est insuffisante.</li> <li>▶ Le contrôle des marchés par le contrôle financier retarde la passation des marchés et handicapent les engagements budgétaires du FCE. Les contrôles de la commission nationale des marchés ne réduit pas les risques d'irrégularités de mise en concurrence des marchés publics.</li> <li>▶ Les cellules de gestion des marchés analysent les offres et élaborent les procès-verbaux avec des retards.</li> </ul>

Risques rattachés au Contrôle financier
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Le niveau de contrôle des dépenses du FCE (respect des procédures et justification des dépenses) est trop faible pour garantir une exécution régulière de l'ensemble des dépenses réalisées dans les services centraux et déconcentrés ainsi que dans les organismes autonomes sous la tutelle des ministères en charge de l'éducation.</li> <li>▶ Le contrôle a posteriori est insuffisant pour prévenir l'irrégularité des dépenses.</li> <li>▶ L'audit externe du FCE n'est pas systématique et ne concourt pas à prévenir les irrégularités de gestion.</li> </ul>

## 2.2. Analyse des déficits de capacités

Dans le cadre du montage du FCE, un plan de renforcement des capacités a été élaboré avec un dispositif de 14 assistants techniques. Ce dispositif répond aux risques et aux déficits de capacités identifiés dans les domaines transversaux que sont la gestion budgétaire, comptable et financière, la planification et la programmation budgétaire. Les assistants techniques n'interviennent pas en substitution mais en accompagnement grâce au développement d'outils spécifiques, à l'organisation de formation « sur site » et d'ateliers basés sur « le learning by doing ». Ils sont positionnés dans les administrations des ministères en charge de l'éducation et de la formation.

Domaines identifiés	Modalité proposée	Administration d'ancrage
<b>Appui aux opérations du CAST/FCE</b>		
Planification et rapportage	1 AT international perlé	Direction de la planification
Appui à la déconcentration	7 experts nationaux à temps plein (1 pour 3 régions en moyenne)	Directions régionales de l'éducation nationale
Supervision externe du CAST/FCE	1 AT international perlé	Secrétariat Général
<b>Appui à la gestion financière et comptable du CAST/FCE</b>		
Justification des dépenses Gestion financière + Rapportage budgétaire, comptable et financier	1 AT international à temps plein	Direction des affaires financières des ministères sectoriels + Direction de la comptabilité publique du ministère des finances
<b>Appui à la passation des marchés</b>		
Passation des marchés	1 AT international à temps plein 1 AT national à temps plein	Unité de gestion des passations des marchés des ministères sectoriels
<b>Appui à la coordination du CAST/FCE</b>		
Chef de mission	1 AT international à temps plein	Secrétariat Général
Appui aux PTF du FCE sur la coordination	1 AT national	PTF chef de file

Au démarrage du FCE, ce dispositif d'assistance technique couvrait une période de trois ans et a été prolongé en appui transitoire jusqu'en septembre 2024. Un bureau d'étude a été contracté par l'UNICEF pour mobiliser ces expertises.

Ce dispositif a légèrement évolué au bout de 2 ans et demi avec le recrutement de deux assistants techniques additionnels sur la passation des marchés, en remplacement de l'assistant technique international.

## 2.3. Mesures de mitigation des risques

Les mesures de mitigation des risques sont de plusieurs ordres :

1. La traçabilité des dépenses et la sanctuarisation des ressources dans des comptes dédiés ;
2. Plusieurs contrôles ex-ante ont été identifiés dans le manuel de procédures et concernent essentiellement les marchés avec des avis de non-objection sur (i) le plan de passation des marchés et (ii) certains marchés en fonction du type de marchés et des seuils (exemple : ANO sur les documents de marché incluant les spécifications techniques, les évaluations et attributions du marché, les termes de références) ;
3. Le rapportage trimestriel sur la situation budgétaire, financière et comptable de l'exécution du FCE permet de suivre l'évolution des décaissements et de faire les rapprochements comptables avec les extraits bancaires des comptes dédiés FCE ;
4. Les contrôles ex-post avec des audits annuels de contrôle externe indépendants recrutés par un des partenaires du FCE ;
5. Un avis de non-objection sur le PTA annuel.

Le manuel de procédures du FCE fixe l'ensemble de ces aménagements ainsi que les règles de planification, de rapportage, de gestion budgétaire, comptable et financière en mettant en exergue les responsabilités de chaque acteur. La description des rôles et des responsabilités de chacun, renforce ainsi la redevabilité qui est essentielle à l'obtention des résultats. Les procédures d'exécution de la dépense sont celles utilisées à Madagascar mais qui ne sont pas transcrites de façon formelle.

La mise en place d'un important dispositif d'assistants techniques dans les domaines clés au niveau central et régional constitue également une réponse aux déficits et aux risques opérationnels et fiduciaires identifiés lors de l'étude de faisabilité pour l'implantation du fonds commun de l'éducation.

## 3. Caractéristiques techniques du fonds

### 3.1. Modes opératoires

#### Alignement sur la planification.

Au démarrage du FCE, les ministères en charge de l'éducation et de la formation ne disposaient pas véritablement de plans d'actions :

- Le ministère de l'Éducation Nationale (MEN) disposait d'un plan d'action annuel non budgétisé qui correspondait à lister des centaines d'activités déconnectées des résultats souhaités. Par ailleurs les nomenclatures entre les budgets programmes et la structure du plan d'action ne se parlaient pas, créant des difficultés pour les inscriptions budgétaires.
- La situation était la même pour les deux autres ministères mais les plans d'actions respectaient la nomenclature budgétaire du budget programme.
- Les plans d'action des services déconcentrés du MEN et du METFP (ministère de l'Emploi, de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle) étaient élaborés par le niveau central, sans lien avec les besoins spécifiques locaux.

Face à cette situation, l'alignement n'était pas possible et tout l'enjeu était de construire des outils et des pratiques de planification au sein des trois ministères afin de disposer de plans d'actions budgétisés faisant apparaître les activités financées sur le budget de l'Etat et le FCE.

#### Alignement sur le rapportage.

En vis-à-vis de la planification, le suivi-évaluation et le rapportage technique et financier étaient peu développés dans les ministères sectoriels et les revues sectorielles conjointes n'étaient plus organisées depuis plusieurs années. En conséquence, il était difficile de mesurer la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation. Dans le cadre du FCE, des outils pour faciliter le rapportage technique sur le budget de l'État (canevas de rapportage et outils de collecte) ont dû être mis en place pour rendre compte des activités mises en œuvre dans le cadre du Plan sectoriel de l'éducation.

Des rapports budgétaires et comptables spécifiques au FCE sont produits tous les trimestres. Ces rapports rendent compte des dépenses réalisées sur la base des informations tirées du SIIGFP (les ressources et les dépenses du FCE étant inscrites dans le SIIGFP en engagement, mandatement, liquidation et paiement).

Ce rapport trimestriel fournit les informations suivantes :

- La situation des mandats visés dont le mode de règlement est le virement bancaire ou en numéraire ;
- La situation des ordres de paiement suivant la procédure de caisse d'avance ;
- La situation de remboursement des fonds avancés par le compte courant du Trésor ;
- Les extraits du compte dédié FCE ;
- Les extraits des comptes de dépôts des régisseurs ;
- Les rapprochements entre les écritures de l'ordonnateur secondaire et le comptable assignataire (informations sur les engagements, liquidations, ordonnancement (mandat visé).

#### Alignement sur la passation des marchés.

Les procédures de passation des marchés publics du FCE sont nationales. Elles sont fixées par le Code des Marchés Publics de Madagascar de 2017. Ces procédures sont conformes aux normes internationales en matière de passation des marchés.

Les dérogations concernent essentiellement les avis de non-objection (ANO) des PTF sur certains marchés, en fonction du seuil et du domaine. En plus, chaque dossier de marché imputé au FCE est complété par une déclaration d'intégrité à signer par les soumissionnaires et le cas échéant pas des clauses environnementales et sociales. Les partenaires donnent également des avis de non-objection sur :

- Les documents-types de marché à utiliser ;
- Les plans de passation des marchés ainsi que les versions révisées de ces PPM en cours d'année.

### 3.2. Configuration budgétaire

Les ressources et les dépenses du FCE sont inscrites en annexe de la loi de finances. Une fois que le PTA du FCE est validé par les PTF qui abondent le fonds, les ministères sectoriels élaborent leur maquette budgétaire (transcription des activités en lignes budgétaires selon la nature économique de la dépense (compte PCOP) et par entité fonctionnelle au budget de l'Etat (SOA)). La maquette est transmise au Directeur de la Comptabilité publique pour son inscription dans le projet de loi de finances et aux PTF pour information. Cet exercice doit suivre le cycle de la programmation budgétaire du budget de l'Etat qui est voté par le Parlement.

La comptabilité du FCE est prise en charge par le système comptable national. Les lignes de crédit du FCE sont intégrées dans le circuit informatisé de la dépense publique (SIIGFP) avec un code d'identification spécifique (02).

Le FCE est exécuté par les ordonnateurs délégués (les ministres sectoriels) et secondaires (DREN, CISCO, Chef d'établissement d'enseignement technique et professionnels). Les services de l'ordonnateur secondaire<sup>2</sup> assurent la phase administrative de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement). Les procédures dérogatoires sont les caisses d'avances et les délégations de crédits.

Les services du Trésor, plus particulièrement les comptables assignataires, les agents comptables et les régisseurs économes dans certains cas assurent la phase comptable de la dépense (paiement). Le contrôle financier est réalisé au stade de l'engagement par le contrôleur financier.

Les perdiems appliqués sur le FCE sont ceux des partenaires techniques et financiers du secteur de l'éducation qui ont élaboré en 2018 une « grille harmonisée de prise en charge ».

### 3.3. Aspects financiers et trésorerie

Le FCE dispose de deux comptes ouverts à la BFM (Banque Centrale de Madagascar), dont l'un est en devises, appelé « compte pivot », et l'autre en Ariary, dénommé « compte FCE dédié » au nom du Trésorier Ministériel de l'Enseignement (TME). Ce dernier est le comptable teneur des comptes financiers du FCE. Chaque PTF du FCE verse sa contribution au compte pivot conformément aux dispositions des conventions de financement conclues avec le Gouvernement de la République de Madagascar. Les principes généraux de gestion appliqués à ces deux comptes sont les suivants. Ils ne peuvent en aucun cas :

- Recevoir d'autres fonds nationaux ou extérieurs en provenance de partenaires qui ne financent pas le FCE ;
- Être nivelés pour alimenter d'autres comptes de l'État ;
- Servir au paiement de dépenses qui ne relèvent pas du FCE ;
- Servir à payer des dépenses qui ne sont pas inscrites dans le Plan de Travail Annuel des ministères en charge de l'éducation et de la formation.

Le versement de fonds du compte pivot vers le compte dédié est à opérer uniquement par le TME. A cet effet, les ministères sectoriels adressent une demande d'ANO aux PTF du FCE pour ce transfert de fonds.

<sup>2</sup> Direction administrative et financière / services comptables et financiers.

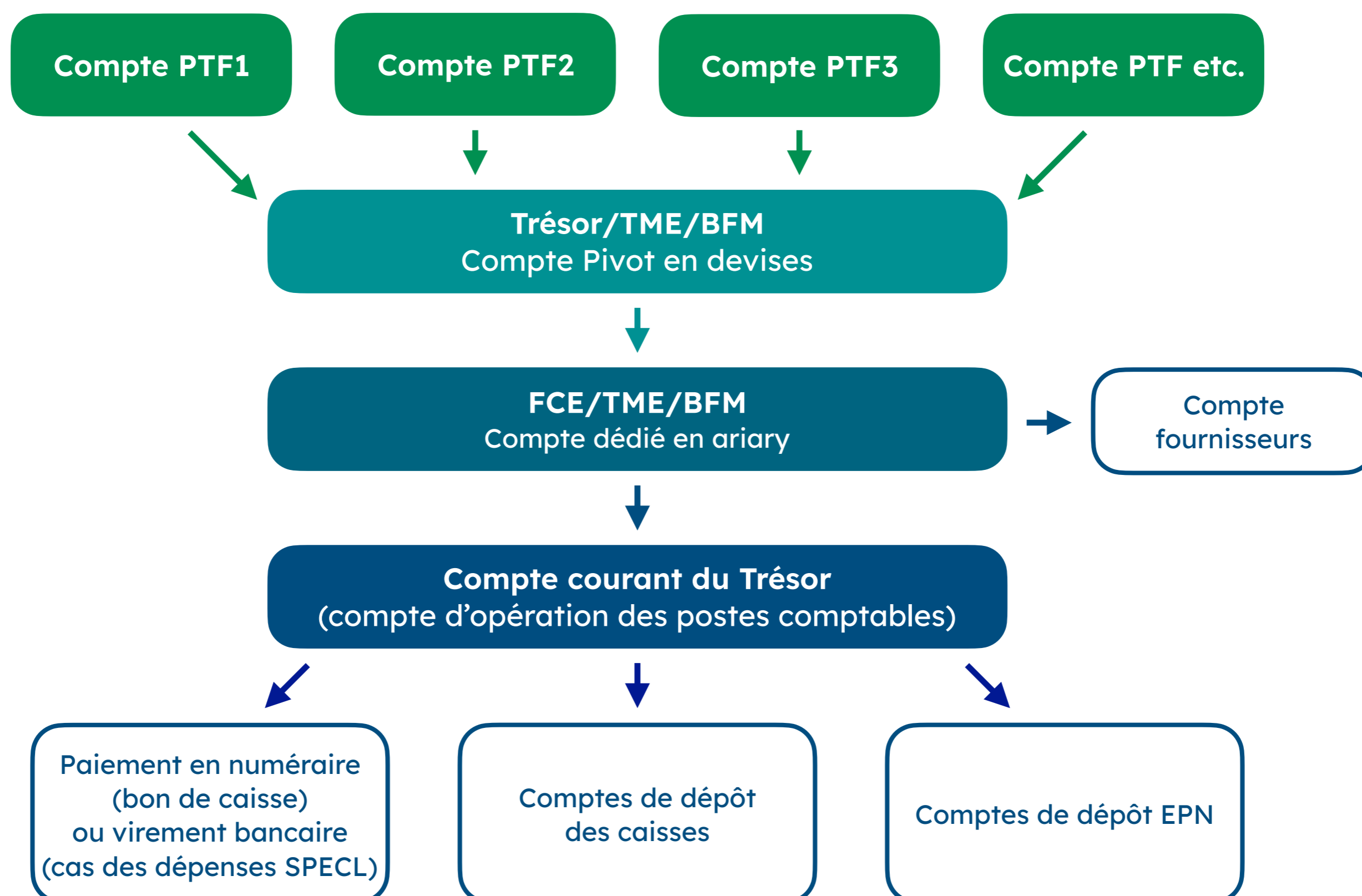
Le Compte FCE dédié en ariary supporte toutes les dépenses normales du FCE par bons de caisse ou en régie. Les modalités de cette prise en charge sont précisées dans le manuel de procédures du FCE. En raison de l'unicité de caisse et des règles de la comptabilité publique, les dépenses de transfert, par bons de caisse et relevant de régies d'avance renouvelables **sont payées par le compte courant de l'Etat** préalablement abondé des montants correspondant aux dépenses mandatées par le Compte FCE dédié sur virement du TME. C'est une des particularités du FCE.

Dans chaque chef-lieu de région, un compte de dépôt dénommé « **Régie FCE** » a été ouvert. Ce compte est destiné à recevoir les fonds du « Compte FCE » via le compte courant de l'État. Ce compte « Régie FCE » supporte les dépenses payées par les régies d'avances renouvelables du FCE.

Pour les organismes publics bénéficiaires du FCE, le transfert de fonds se fait par le TME, après le mandatement de l'ordonnateur secondaire. Le transfert est fait sur le compte courant de l'État et concomitamment il procède au virement de ce même montant du compte courant de l'État vers le compte de dépôt de l'organisme public. L'organisme public dispose d'un compte de dépôt ouvert auprès de la Recette Générale d'Antananarivo (RGA). Il sert uniquement à recevoir et gérer les fonds du FCE.

Des comptes de dépôt au titre des régies d'avances renouvelables peuvent être ouverts dans les écritures des Trésoreries Générales (TG), Trésoreries Principales (TP).

### SCHÉMA DE COMPTE À COMPTE



**Le pilotage du FCE.** Un « Comité de suivi du FCE » a été créé pour renforcer le dialogue entre la partie nationale (ministères sectoriels et ministère des finances) et les partenaires du FCE pour le suivi de son exécution technique et financière et la régulation de son fonctionnement. Le Comité de suivi tient des réunions bimestrielles. Il est présidé par le Secrétaire général du ministère des Finances.

**Le rôle des PTF.** L'AFD assure la fonction de chef de file des PTF du FCE depuis son démarrage (délivrance des ANO et organisation du dialogue avec les ministères sectoriels et le ministère des Finances). L'UNICEF porte le dispositif d'assistance technique (suivi des AT, contrôle qualité des livrables de l'AT).

## 4. Effets de levier du FCE

Comme l'explique la section 5 ci-dessous, l'exécution du FCE a démarré en juillet 2022 en raison d'une succession de blocage du côté du Ministère des Finances. Il est donc difficile de mesurer les effets de levier après 1 an et demi d'exécution. Toutefois, certains éléments sont fortement porteurs d'espoir.

### 4.1. Exemple de réponse du FCE à la croissance des systèmes éducatifs nationaux

**Les financements des services déconcentrés.** L'utilisation de la chaîne de la dépense nationale a permis d'allouer les ressources du FCE à tous les services déconcentrés du MEN répartis sur tout le territoire national : 22 Directions régionales de l'éducation (DREN), 114 circonscription scolaire (CISCO) et 1840 zones administratives pédagogiques (ZAP). Ce maillage territorial constitue un atout considérable pour améliorer la performance du système éducatif. Pour la première fois, les services déconcentrés élaborent eux-mêmes leur plan d'action en fonction des besoins locaux et en tenant compte (i) des ressources qui leur sont allouées par nature économique de la dépense et (ii) des orientations éducatives fixées par le niveau central, qui prennent en compte :

- Le suivi administratif et financier des établissements scolaires ;
- Le suivi-encadrement et conseil pédagogique, la formation aux enseignants/formateurs et aux directeurs/chefs d'établissement ;
- Le suivi des dotations (bancs pupitres, caisse-école).

Par ailleurs, les services déconcentrés ne sont pas confrontés aux mêmes réalités et mêmes enjeux éducatifs. Pour permettre une allocation des ressources la plus équitable possible, une clé de répartition a été définie avec les services centraux et prend en compte plusieurs variables (par exemple : superficie, nombre de services/ établissements à superviser, score moyen des apprentissages).

Aucun projet du secteur sur ces trente dernières années a été en capacité de financer toutes ces entités sur tout le territoire national.

**L'acquisition de tables bancs par les services déconcentrés.** Dans les planifications des trois précédentes années (2021, 2022 et 2023), il était prévu d'acquérir plus de 28 000 tables bancs sur tout le territoire national. La passation des marchés pour acquérir ces équipements est réalisée par les services déconcentrés de l'éducation avec l'appui de l'assistance technique du FCE.

**Les ressources allouées aux établissements d'enseignement technique et professionnel.** Une des stratégies du METFP est de développer l'apprentissage aux métiers de base / en formation professionnelle qualifiante (stratégie AMB/FPQ). Le FCE a accompagné cette stratégie en structurant l'identification des besoins de formation de chaque établissement et en focalisant ses financements sur 10 métiers identifiés par le ministère (opérateur de saisie, producteur de poulet, pâtissier, culture maraîchère, maçon, électricien du bâtiment, couturier, fabricant de briques, soudeur, installateur des systèmes solaires photovoltaïques). Pour chaque métier, le METFP a défini les matières premières et le petit outillage nécessaire ainsi que leur coût unitaire pour 10 ou 20 formés, en fonction des métiers. Cette planification axée sur les résultats a permis de définir les ressources allouées pour chaque établissement d'enseignement technique et professionnel. En 2023, environ 150 établissements d'enseignement techniques et professionnels ont reçu des crédits sur le FCE pour leur permettre de mettre en œuvre des formations de courte durée sur les métiers précités. Ces allocations vont être renouvelées en 2024.

**Le dialogue entre les ministères sectoriels de l'Éducation et le ministère des Finances.** Au démarrage du FCE, le dialogue entre les ministères sectoriel de l'éducation et de la formation et le ministère des Finances était faible. Face aux blocages rencontrés pour permettre le démarrage de l'exécution du FCE, il a été décidé de créer un Groupe Technique Élargi sur les Finances Publiques (GTEFP) composé des techniciens de (i) la Direction de la Comptabilité Publique, (ii) la Direction Générale du Budget, (iii) du Trésorier Ministériel de l'Éducation, des Directions des Affaires Financières des trois ministères sectoriels et de l'assistant technique du FCE sur les finances publiques. Ce GTEFP a facilité la mise en œuvre et le suivi budgétaire, comptable et financier du FCE et a renforcé le dialogue entre les acteurs de la chaîne de la dépense. Le GTEFP a également pris en charge la révision du Manuel de Procédures du FCE et se réunit autant de fois que de besoin de façon concertée entre l'assistant technique du FCE et le ministère des Finances.

## 4.2. Accompagnement des réformes transversales de l'État

**La déconcentration.** Les notes de cadrage des PTF 2022 et 2023 ont orienté les ressources du FCE à hauteur de 80% vers les services déconcentrés pour chaque Ministère en charge de l'éducation et de la formation. Les partenaires techniques et financiers du FCE encouragent donc très fortement la déconcentration des crédits et accordent une importance particulière à la répartition des activités entre les services centraux et déconcentrés.

**La passation des marchés.** L'assistance technique a travaillé en concertation avec les services chargés des marchés publics (PRMP, UGPM, ARMP) sur l'élaboration des projets de documents types nationaux en intégrant des clauses sur les normes environnementales et sociales. Ces documents ont eu des effets positifs sur le développement du système national de passation des marchés.

**La création des centres régionaux de l'Institut National de Formation Pédagogique (CRINFP) comme entité fonctionnelle au budget de l'Etat.** L'Institut National de Formation Pédagogique (INFP) a pour mandat la formation initiale, continue, en présentiel et à distance du personnel enseignant, du personnel de l'encadrement et de l'inspection pédagogique et du personnel administratif relevant du MEN. L'INFP dispose de 25 centres régionaux (CRINFP). Les CRINFP offrent donc de formidables opportunités pour dispenser des formations continues diversifiées et adaptées aux besoins. Or, l'audit institutionnel de l'INFP/CRINFP réalisé en 2017 a montré que ces structures déconcentrées ne bénéficient quasiment pas de ressources pour effectuer leurs missions et entretenir les locaux et le matériel existant. Ce ne sont pas des entités fonctionnelles au budget de l'État, ce qui signifie que tout est centralisé au niveau de l'INFP et qu'elles ne disposent d'aucune autonomie d'intervention. Depuis la création du FCE, le renforcement des capacités de mise en œuvre opérationnelle des CRINFP est une priorité. Une des grandes avancées permises par le FCE est d'avoir permis aux CRINFP de devenir des entités fonctionnelles sur le budget de l'État (SOA). Chaque CRINFP dispose désormais d'un budget dont elle a la responsabilité de sa planification et de son exécution.

## 4.3. Évolution des taux d'engagement et d'exécution

L'exécution du FCE a démarré en juillet 2022 avec la note circulaire du ministère des Finances. Les taux présentés ci-dessous correspondent donc à 6 mois d'exécution de l'année 2022.

### Taux d'exécution du FCE – 2022 (en ariary)

	LFR 2022	Somme engagée	Somme mandatée	Somme payée	Taux engagé	Taux payé
<b>Ministère de l'éducation nationale (MEN)</b>						
Central	13 808 933 000	1 965 566 981	1 573 531 245	858 318 768	14,2 %	43,7 %
Déconcentré	11 840 691 000	6 588 826 955	5 593 923 403	1 612 199 600	55,6 %	24,5 %
Transfert*	6 964 970 000	5 692 154 000	5 692 154 000	5 692 154 000	81,7 %	100,0 %
<b>Total</b>	<b>32 614 594 000</b>	<b>14 246 547 936</b>	<b>12 859 608 648</b>	<b>8 162 672 368</b>	<b>43,7 %</b>	<b>57,3 %</b>
<b>Ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (METFP)</b>						
Central	5 542 849 000	649 544 270	582 421 949	294 827 600	11,7 %	45,4 %
DREFTP	289 800 000	185 946 632	185 936 632	1 812 808	64,2 %	1,0 %
EETFP	1 867 720 000	1 248 585 993	1 138 609 520	1 214 840	66,9 %	0,1 %
<b>Total</b>	<b>7 700 369 000</b>	<b>2 084 076 895</b>	<b>1 906 968 101</b>	<b>297 855 248</b>	<b>27,1 %</b>	<b>14,3 %</b>
<b>Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (MESuPRES)</b>						
Central	4 250 040 000	429 498 514	429 498 514	267 208 700	10,1 %	62,2 %

N.B : Les transferts concernent les subventions aux écoles et à l'Institut National de Formation Pédagogique.  
Source : Aide-mémoire de la supervision AFD – Décembre 2022

## Les décaissements des PTF du FCE – de janvier 2021 au 31 décembre 2023 (en euros)

Partenaires	Contribution	Décaissement	%
AFD	15 600 000	8 752 098	56 %
UNICEF	279 000	279 000	100 %
Total	15 879 000	9 031 098	57 %

Sources : Rapports de suivi d'exécution du FCE

## 5. Défis

### 5.1. Au démarrage

**Une configuration lente du FCE par le ministère des Finances.** L'exécution budgétaire du FCE a démarré un an et demi après le déploiement des assistants techniques en raison de la signature très tardive (le 29 juillet 2022) de l'instruction du ministère des Finances (MEF) à l'attention des comptables assignataires (TME et TG/TP) permettant les paiements des dépenses du FCE. Cette instruction décrit avec précision toute la gestion comptable et financière du FCE et le mode de comptabilisation des opérations y afférentes. Parallèlement à l'élaboration de cette note d'instruction et compte tenu du rôle du MEF dans l'exécution du FCE, il a été décidé d'allouer des ressources au MEF à travers le CAS/FCE. Le MEF ne souhaitant pas un CAS, il émarge sur celui du MEN et ses crédits sont inscrits au niveau de la DAF du MEN.

**La programmation budgétaire.** La programmation budgétaire a été chaotique pour les premiers exercices budgétaires avec une programmation budgétaire finalisée avant la validation des plans d'action par les PTF du FCE, occasionnant de nombreuses difficultés au moment de l'exécution des activités. Les raisons sont diverses :

- Une note de cadrage des PTF communiquée très tardivement<sup>3</sup> ; ce qui a souvent laissé peu de temps aux ministères pour élaborer et ajuster leur planification ;
- Les avis de non-objection sur les plans d'action<sup>4</sup> des ministères ont été donnés avec beaucoup de retard et le plus souvent après le vote de la loi des finances. Cela a créé de grandes difficultés dans le suivi de l'exécution des crédits du FCE (crédits inscrits alors que l'activité n'avait pas été validée) ;
- En 2022, le MEN n'a pas pu inscrire ses crédits dans la loi de finances initiale car les autorités n'ont pas réussi à effectuer les arbitrages sur les activités proposées par les directions ;
- En 2022, le METFP a inscrit les crédits 2022 mais n'a pas réinscrit les crédits 2021 tombés en annulation.

**La consolidation des documents.** Les actions de la cellule de coordination du PSE (CELCO) sont limitées en raison (i) d'un faible ancrage institutionnel de la CELCO qui n'est même pas une entité fonctionnelle au budget de l'Etat ; elle ne peut donc disposer d'un budget et ordonner ses dépenses. Les ressources dont elle dispose sur le FCE sont rattachées au Secrétariat Général du MEN ; (ii) la non-affectation des personnels<sup>5</sup>, (iii) la faible reconnaissance de son utilité par les Ministères sectoriels et le manque de volonté de développer cette fonction de coordination sectorielle. Ce constat rend difficile la consolidation de la planification et laborieux la production des rapports annuels d'exécution technique et financière.

**Les reports de crédits.** Depuis 2021, les Ministères sectoriels élaborent des plans d'action sur le FCE avec de nouveaux crédits. Les crédits non exécutés (et donc les activités non réalisées) de l'année N-1 étant reportés en année N. Au fil des années, des bulles financières et donc des bulles d'activités se sont accumulées, complexifiant l'exécution, limitant la cohérence des résultats souhaités (dispersion des activités). Il en résulte également une baisse des taux d'exécution puisque le dénominateur ne cesse d'augmenter.

<sup>3</sup> Pour l'année 2022, la note de cadrage a été communiquée aux ministères le 22 septembre 2021.

<sup>4</sup> Les avis de non-objection sont donnés par l'AFD.

<sup>5</sup> Seul le coordonnateur de la CELCO est rattaché à cet organe ; les autres membres sont rattachés à leur administration de tutelle et ils effectuent des tâches pour la CELCO à la marge, en fonction de leur disponibilité.



**La passation des marchés.** Des retards importants sont enregistrés sur la préparation des dossiers de marchés avec notamment une production trop lente des spécifications techniques et des termes de référence par les directions concernées. Ces retards ont un impact négatif sur la performance des engagements budgétaires du FCE et l'exécution de ses ressources. Ils questionnent le dimensionnement de l'assistance technique sur les marchés publics<sup>6</sup>. A cela s'ajoute les délais à délivrer des ANO sur les marchés qui sont très nombreux. Le choix fait de positionner de nombreux contrôles ex-ante sur les marchés freine la bonne exécution du FCE. A cela s'ajoute une montée des frustrations de la partie nationale qui ne comprend pas les retards importants sur la délivrance des ANO.

---

<sup>6</sup> Pour mémoire, deux AT en passation de marchés publics (1 international et 1 national) appuient le FCE.

# FCE NIGER



1. Justification de la création du fonds	116
2. Démarche pour la conception et l'opérationnalisation du fonds commun	117
3. Caractéristiques techniques du fonds	119
4. Effets de leviers du FCE	123
5. Défis	126



**PIB par habitant** : 591 USD (2021)  
**IDH** : 0,400 (189° mondial) (2021)  
**Population totale** : 25,936 millions (2023)  
**Déficit budgétaire** : 6,6% du PIB (2022)  
**Inflation** : 4,2% (2022)  
**Dépenses d'éducation** : 3,8% du PIB (2020)

### DONNÉES EDUCATIVES

	Primaire (2022)	Collège (2022)
Enfants scolarisés	2.909.518	681.980
Salles de classe	65.536	16.411 (collège-lycée)
Taux brut d'accès	86,6 %	35,3 %
Taux d'achèvement	53 %	15,5 %

Source : Annuaire statistiques

### SOUS-SECTEURS

Éducation préscolaire, primaire et secondaire  
 Enseignement technique et formation professionnelle  
 Enseignement Supérieur - Education non formelle

### INTERVENTIONS

Services centraux, services déconcentrés, collectivités territoriales à travers l'ANFICT écoles primaires et secondaires, écoles Normales d'Instituteurs, les établissements publics autonomes, les universités publiques

### DATES CLÉS



### PARTENAIRES PRÉSENTS (2023)

Agence Française de Développement, Coopération luxembourgeoise, Coopération suisse, Norvège, UNICEF, Union européenne, Partenariat mondial pour l'Éducation, Canada

### FONDS MOBILISÉS (2018 - 2023)

132,73 million d'euros

### PRINCIPAUX AMÉNAGEMENTS MIS EN PLACE

#### ANO DES PTF

PAAB, PPM, certains marchés en fonction du type de marchés et des seuils

#### DISPOSITIF D'ASSISTANCE TECHNIQUE

14 Assistants techniques dont 8 consacrés à l'appui en région et 2 à la décentralisation (contrat en maîtrise d'ouvrage directe AFD sur financements délégués du Partenariat mondial pour l'éducation)

#### SYSTEME COMPTABLE

Mise en place d'une double comptabilité avec le logiciel Tompro

# 1. Justification de la création du fonds

**Le premier Fonds Commun de l'Éducation (FCE)** au Niger a été créé en 2005. Le mécanisme était très aligné sur les outils et les acteurs de la gestion des finances publiques et de la passation des marchés. Après quelques mois de fonctionnement, un audit a révélé des irrégularités financières majeures qui ont conduit à un premier blocage du fonds et le remboursement par l'Etat des dépenses inéligibles. Les dispositions encadrant la gestion du Fonds ont alors été renforcées avec des exigences plus fortes en matière de contrôle en amont et en aval des dépenses. Toutefois, le ministère de l'Éducation Nationale et le ministère des Finances ont rencontré des difficultés tout au long de son utilisation. Ainsi, le FCE n'a pas réellement permis d'accélérer ni de faciliter la mise en œuvre du Programme Sectoriel en Éducation (PSE) en raison notamment de sa faible capacité d'absorption et du manque d'accompagnement pour faire évoluer les pratiques des acteurs.

A la clôture de ce premier Fonds en 2011, **un second fonds dénommé Projet d'appui à une éducation de qualité (PAEQ)**, a été mis en place en 2016 mais le mécanisme retenu n'utilisait pas les procédures nationales de gestion. C'était un fonds extrabudgétaire dont la dénomination de « fonds commun » se limitait au financement du projet par un groupe de partenaires (AFD, Banque mondiale, Coopération suisse<sup>1</sup>). Les procédures utilisées étaient celles du PAEQ. L'évaluation réalisée par l'AFD<sup>2</sup> a souligné les limites suivantes : (i) un faible degré d'appropriation des procédures<sup>3</sup> qui a notamment contribué à réduire l'efficacité du fonds PAEQ, (ii) des lenteurs de décaissement qui trouvent leurs origines dans des goulets d'étranglement liés aux faibles capacités de passation des marchés des ministères de l'enseignement primaire et secondaire, (iii) le sous-dimensionnement de l'assistance technique en appui à la maîtrise d'ouvrage, (iv) un niveau de transfert de compétences très limité à cause notamment du turn-over important des agents des ministères.

L'impact de la modalité « projet » (PAEQ) a été questionné par le gouvernement nigérien. Une étude de faisabilité sur la mise en place d'un fonds commun aligné sur les procédures et les structures nationales a été réalisée en 2016<sup>4</sup>. C'est à la suite de ce travail que **l'actuel Fonds Commun du Secteur de l'Éducation (FCSE)** a été créé en juillet 2017 par un arrêté du Premier ministre<sup>5</sup>. Le choix de passer d'une approche projet à une approche programme avec un alignement sur les procédures et structures nationales répondait à une volonté du gouvernement nigérien et de ses partenaires d'améliorer l'efficacité de l'aide et la coordination des partenaires au développement.

L'opérationnalisation effective du FCSE a démarré en 2018. Au début de l'année 2023, le FCSE concentrait les ressources provenant de 8 partenaires techniques et financiers : Agence Française de Développement, Coopération luxembourgeoise, Coopération suisse, Norvège, UNICEF, Union européenne, Partenariat mondial pour l'Éducation (GPE) et Canada. Au Niger, le portage politique du FCSE est d'autant plus fort que de plus en plus de partenaires y contribuent. Les ressources des partenaires du FCSE sont entièrement fongibles entre elles. Elles ne sont pas fléchées sur des thématiques ou des régions, les allocations étant réalisées sur les priorités de la politique sectorielle. Les maîtres d'ouvrage du FCSE sont les cinq ministères de l'éducation et de la formation et la Cellule d'Appui à la Mise en œuvre et au Suivi du Plan Sectoriel pour l'Éducation et la Formation (CAMOS). **La CAMOS** est rattachée à la Primature. C'est un organe de suivi, d'appui et de coordination des actions des cinq ministères en charge de l'éducation et de la formation et des collectivités territoriales. Elle joue un rôle central dans le fonctionnement du FCSE dans la mesure où elle est maître d'ouvrage du FCSE pour les activités relatives au pilotage, à la planification et à la coordination sectorielle.

<sup>1</sup> La Coopération Suisse (DDC) a signé un contrat de coopération déléguée avec l'AFD.

<sup>2</sup> Évaluation au Projet d'Appui à une Éducation de Qualité (PAEQ) de l'AFD au Niger, juin 2022, PROMAN.

<sup>3</sup> Procédures Banque mondiale.

<sup>4</sup> Analyse de la faisabilité de l'élargissement du fonds commun éducation au Niger, 2016, Institutions et Développement.

<sup>5</sup> Arrêté n°0118/PM/CAMOS du 05 juillet 2017 portant création, attributions et fonctionnement du Fonds commun sectoriel de l'Éducation d'appui à la mise en œuvre du Programme sectoriel de l'Éducation et de la Formation (FCSE/PTSEF).

## 2. Démarche pour la conception et l'opérationnalisation du Fonds Commun Sectoriel de l'Education

### 2.1. Analyse des risques opérationnels et fiduciaires

Une analyse diagnostique des capacités institutionnelles et des risques fiduciaires et opérationnels a été menée en 2018<sup>6</sup>. Les risques identifiés lors de la création du FCSE sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Risques rattachés à la planification		
Services centraux	Services déconcentrés	Établissements autonomes / services décentralisés
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Retard dans l'élaboration des plans d'actions puis des documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) et donc de la programmation budgétaire</li> <li>▶ Difficulté à distinguer pour les investissements les autorisations d'engagement et les crédits de paiement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Retard dans la planification des activités des services déconcentrés</li> <li>▶ Définition d'activités peu pertinentes pour le système éducatif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Définition d'activités peu pertinentes pour le système éducatif</li> <li>▶ Retard dans la production des plans de développement des Collectivités territoriales et des plans d'actions des organismes autonomes</li> </ul>
Risques rattachés à la réalisation des activités, production des services éducatifs		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Un nombre élevé d'activités courantes, entraînant une lenteur dans l'exécution des activités, de faibles taux d'exécution financière</li> <li>▶ La réalisation d'activités conçues à la hâte et sans effet de levier sur le système éducatif</li> <li>▶ La non-production des rapports techniques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Absence de ressources pour mener leurs missions d'encadrement pédagogiques et de suivi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La non-réalisation des activités prévues</li> <li>▶ La faiblesse des résultats sur le système éducatif en termes de changement</li> </ul>
Risques fiduciaires		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Des retards dans les paiements des dépenses</li> <li>▶ Des informations insuffisantes des administrateurs de crédits sur les paiements réalisés par les comptables</li> <li>▶ Des dépenses irrégulières</li> <li>▶ Des contrôles comptables insuffisants ou inexistant</li> <li>▶ Des rapports financiers peu fréquents et incomplets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Un suivi insuffisant des délégations de crédits</li> <li>▶ Une remontée tardive des informations comptables</li> <li>▶ Des dépenses irrégulières</li> <li>▶ Un contrôle financier insuffisant ou inexistant</li> <li>▶ Des rapprochements comptables insuffisants</li> <li>▶ Des rapports financiers régionaux incomplets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Faiblesse de la gestion budgétaire des collectivités</li> <li>▶ Faible prise en charge comptable des dépenses des collectivités</li> </ul>
Risque sur la gestion budgétaire		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La lenteur dans le traitement des dossiers et l'exécution des tâches administratives des dépenses</li> <li>▶ Les dépenses irrégulières</li> <li>▶ Le faible suivi de l'exécution des activités et des dépenses par les services techniques</li> </ul>		

<sup>6</sup> Rapport diagnostique de l'assistance technique en appui au FCSE, 2018, Institutions et Développement

### Risques rattachés à la passation des marchés

- ▶ La lenteur dans le traitement des dossiers et l'exécution des tâches administratives des dépenses
- ▶ Les dépenses irrégulières
- ▶ Le faible suivi de l'exécution des activités et des dépenses par les services techniques

### Risques rattachés au contrôle financier

- ▶ Des dépenses irrégulières consécutives à l'absence du contrôle financier, ou à l'absence de repère et de norme pour déceler les irrégularités, ou encore à un contrôle volontairement partiel des pièces justificatives des dépenses du FCSE
- ▶ Des soumissionnaires retenus ne disposant pas des compétences requises

## 2.2. Analyse des capacités

Des faiblesses en matière de capacités ont été identifiées lors de la mission de conception du FCSE et elles renvoient aux risques opérationnels et fiduciaires identifiés (cf. tableau ci-dessus). Pour atténuer ces risques, un plan de renforcement des capacités a été mis en œuvre et un important dispositif d'assistance technique a été mobilisé afin d'appuyer les services centraux, déconcentrés et décentralisés. Son déploiement a été chaotique : les premiers appuis devaient être pris en charge par la coopération luxembourgeoise jusqu'en juin 2019, puis le marché devait être passé et le contrat signé et géré par la CAMOS – sur les financements du FCSE. Mais les difficultés rencontrées sur la passation de ce marché ont entraîné l'interruption des appuis techniques. La coopération luxembourgeoise et l'AFD ont rappelé certains assistants techniques en urgence mais le dispositif a fonctionné à minima avec trois assistants techniques (gestion financière, comptable et décentralisation) jusqu'en octobre 2021.

Depuis octobre 2021, le dispositif d'assistance technique est porté par l'AFD via un bureau d'étude et financé sur les fonds du Partenariat mondial pour l'éducation. Il est présenté dans le tableau suivant<sup>7</sup>.

Domaines identifiés	Modalité proposée	Administration d'ancrage
<b>Appui aux opérations du CAST/FCE</b>		
Planification et suivi-évaluation	1 AT sous-régional perlé au départ qui va passer à temps plein	CAMOS
<b>Appui à la gestion financière et comptable du CAST/FCE</b>		
Gestion financière et comptable	1 AT sous-régional à temps plein	CAMOS
Comptabilité et gestion dans les services déconcentrés	4 experts nationaux à temps plein en appui aux 8 régions et au niveau central	CAMOS, services déconcentrés et universités
<b>Appui à la passation des marchés</b>		
Passation des marchés	4 AT nationaux à temps plein en appui aux 8 régions et au niveau central	CAMOS, niveau central, services déconcentrés et universités
<b>Décentralisation</b>		
Appui à la maîtrise d'ouvrage communale	1 AT sous-régional temps plein en appui à la décentralisation 1 AT sous-régional temps plein en appui aux infrastructures	ANFICT
<b>Appui aux EPA</b>		
Appui à au FAFPA au niveau central et dans les régions pour notamment vérifier et appuyer la qualité des dossiers de marchés et la régularité des dépenses Appui à l'ANFICT sur la gestion administrative et financière	1 AT sous-régional à temps plein	FAFPA et ANFICT Cette assistance technique est nouvelle et fait suite aux difficultés constatées en termes de régularité des dépenses et de rigueur de gestion
<b>Appui à la coordination CAST/FCSE</b>		
Chef de mission	1 AT international perlé	CAMOS

<sup>7</sup> Il faut noter que l'ancrage institutionnel de certains assistants techniques est amené à évoluer afin d'être positionné auprès du contrôle des marchés et des opérations budgétaires et des comptables publics. Ils permettront d'avoir un contrôle sur chaque dossier de dépense et de marché en plus de ceux des contrôleurs et des comptables payeurs.

Au démarrage du FCSE, le choix de la Coopération luxembourgeoise de positionner la conseillère technique principale de leur programme éducation à la CAMOS s'est avéré pertinent pour accompagner la mise en place du FCSE, faire comprendre les principes et les bases de cette modalité d'exécution des financements extérieurs, jouer un rôle de coordination et d'impulsion autour du FCSE.

## 2.3. Mesures d'atténuation des risques

Dans le cadre de la gestion des risques fiduciaires, le FCSE utilise pleinement les systèmes nationaux de gestion du risque fiduciaire (utilisation des contrôleurs financiers sur la chaîne de la dépense et de l'Inspection générale des Finances). Des mesures additionnelles ont également été mises en place :

1. La traçabilité des dépenses et la sanctuarisation des ressources dans des comptes de liquidités dédiés ;
2. Des rapprochements comptables sont réalisés et transmis chaque mois ainsi que les relevés des comptes bancaires du FCSE, aux PTF ;
3. La production mensuelle de rapports financiers qui retracent la situation budgétaire et comptable des services centraux et déconcentrés
4. La mise en place de mesures de contrôle ex ante sur le plan de passation des marchés et certains marchés (cf. section 4.2 – alignement sur la passation des marchés) ;
5. Des avis de non-objection sur les PAAB et PRAAB annuels (y compris leur version révisée en lien avec la loi de Finances rectificative) ;
6. Les contrôles ex-post avec les audits annuels de contrôle externe sur les dépenses et les comptes du FCSE
7. L'installation d'un système de comptabilisation parallèle avec le logiciel TomPro, en complément au SIGFIP, et la mise en place d'une cellule centrale de comptabilisation du FCSE à la CAMOS.

Le dispositif d'assistance technique et le manuel de procédures du FCSE fixant l'ensemble des dérogations aux procédures nationales et les règles de planification, de rapportage, de gestion budgétaire, comptable et financière, sont aussi des mesures de mitigation des risques.

## 3. **Caractéristiques techniques du FCSE**

### 3.1. Modes opératoires mis en oeuvre

#### **Alignement sur la planification sectorielle du Niger.**

Avec la mise en place progressive de la réforme du budget programme, les ministères fonctionnent selon une programmation budgétaire pluriannuelle (Documents Pluriannuels de Programmation des Dépenses - DPPD). Le FCSE suit ce principe tout en étant inscrit en recette par contributeur et en dépense selon la nomenclature budgétaire de l'Etat nigérien (donc par programme). Les partenaires du FCSE adressent à la primature en début d'année N-1 (au même moment que le ministère des Finances) une lettre de cadrage pluriannuelle (sur 3 ans) qui permet (i) d'inscrire les différentes contributions des Partenaires dans la loi de Finances de l'année N, (ii) de lancer le processus de planification de l'année N, et (iii) d'orienter la programmation budgétaire du FCSE.

Cette lettre de cadrage précise :

- Les dotations du FCSE par ministère, en volume et proportion du montant total ;
- Les orientations générales, transversales et sectorielles de l'année ;
- Les priorités en termes de modalités opératoires ;
- Les priorités par nature économique de dépenses spécifiant les ratios d'investissement et de fonctionnement.

La planification du FCSE est intégrée à la planification de l'ensemble du secteur. Les plans d'action annuels (PAA) des ministères en charge de l'éducation et de la formation et les plans d'action régionaux intègrent les ressources du budget de l'État, du FCSE et des autres PTF acceptant de transmettre ces informations. Cette planification est faite en lien avec les DPPD (documents de programmation budgétaire) et des Projets annuels de performance.

### **Alignement sur le rapportage sectoriel.**

Le rapportage annuel de l'exécution du FCSE est intégré au rapportage de l'exécution technique et financière du Plan sectoriel de l'éducation. Ce rapport couvre l'intégralité des opérations et des financements réalisés dans le secteur de l'éducation durant l'année écoulée.

La situation de l'exécution budgétaire sur le budget de l'État et le FCSE est produite par la Direction générale du Budget sur la base du circuit informatisé de la dépense. La Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique (DGTCP) produit les extraits des comptes pivots et séquestres (centraux et régionaux). Les Directions des Études et de la Planification de chaque ministère sectoriel consolident l'ensemble des données techniques et financières, puis transmettent le rapport à la CAMOS qui élabore le rapport annuel d'exécution technique. Depuis la création du FCSE, ces rapports sont produits chaque année, permettant un dialogue renforcé avec les partenaires sur les enjeux du système éducatif.

Des rapports supplémentaires sont demandés uniquement pour les ressources du FCSE. Il s'agit (i) des rapports techniques et financiers semestriels des services centraux, régionaux et départementaux de l'éducation, (ii) des rapports semestriels des dépenses exécutées par les EPA (iii) des rapports mensuels sur la situation budgétaire et comptable dans les portions centrales et régionales de l'exécution du FCSE.

### **Alignement sur la passation des marchés.**

Les règles de passation des marchés utilisées par le FCSE sont celles du Code des marchés publics nigérien<sup>8</sup>. Les modèles-types des documents d'appel d'offres (DAO) à utiliser sont les modèles nationaux auxquels ont été intégrées la Déclaration d'intégrité de l'AFD et certaines dispositions spécifiques liées à la gestion environnementale et sociale. Ces DAO ont fait l'objet d'un ANO des PTF du FCSE au démarrage.

Les marchés financés par les ressources du FCSE sont intégrés dans le logiciel de gestion des passations de marchés de l'État (SIGMAP). Conformément à la directive 05/2005 de l'UEMOA, deux institutions sont chargées de surveiller la préparation, la passation et l'exécution des marchés publics : l'Autorité de régulation de la commande publique (ARCOP) et la Direction générale du contrôle des marchés publics (DGCMP).

Des mesures additionnelles ont été mises en place dans le cadre de certains marchés passés sur le FCSE afin d'atténuer les risques. Ces dérogations sont inscrites dans le manuel de procédures du FCSE :

- Des avis de non-objection sont donnés par les PTF du FCSE sur (i) les plans de passation des marchés, (ii) les marchés dont les montants dépassent certains seuils en fonction de la nature des marchés, (iii) les contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée, (iv) les contrats et conventions entre entités publiques, y compris la maîtrise d'ouvrage communale ;
- L'intégration dans les dossiers d'appel d'offres de (i) la Déclaration d'intégrité et (ii) des dispositions relatives à la gestion environnementale et sociale.

## **3.2. Configuration budgétaire**

Les ressources et les dépenses du FCSE sont inscrites dans la loi des Finances (initiale et rectificative le cas échéant). Une fois les enveloppes globales connues, les ministères préparent leurs documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD). Ils évaluent et inscrivent les crédits budgétaires dans les actions des programmes. Au stade de la planification, les activités prioritaires par les ministères sont ventilées dans les lignes de crédits « FCSE » selon la nomenclature du budget programme et leur nature économique (fonctionnement hors salaire, transfert, investissement). Une fois que les plans d'action, y compris les plans d'action régionaux, sont approuvés par les PTF du FCSE, les lignes correspondantes sont transmises au ministère des Finances pour leur intégration dans le projet de loi de finances qui est présenté et voté par le Parlement.

<sup>8</sup> Décret N°2016 – 641/PRN/PM du 1er décembre 2016 portant Code des Marchés Publics et des Délégation de Service Public.



Le FCSE dispose d'un code d'identification des crédits spécifiques (n°55) dans la loi des Finances et suit la classification des dépenses de l'État. Les activités imputées au FCSE sont inscrites au même titre que les dépenses de l'Etat dans chacun des programmes des DPPD. Cette nomenclature suit donc la nomenclature budgétaire du Niger.

La comptabilité du FCSE est prise en charge par le système comptable national. Les lignes de crédit du FCSE sont intégrées dans le circuit informatisé de la dépense publique (SIGFIP). Le ministre des Finances est l'ordonnateur principal du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor. Les autres Ministres sont des administrateurs de crédits accrédités par l'ordonnateur (ils ont un code d'autorisation dans le système informatique). Ainsi, le ministère des finances a délégué l'ordonnancement des crédits du FCSE vers les ministères de l'éducation et de la formation. Il a délégué l'exécution des crédits des directions régionales du budget sur base des plans d'actions régionaux. Dans les régions, des centres de sous-ordonnements sont rattachés aux gouverneurs des régions (qui sont des sous-ordonnateurs)<sup>9</sup>. Les comptables publics du Trésor sont chargés du paiement et de l'exécution des dépenses du FCSE. Une cellule centrale de comptabilisation a été installée au niveau de la CAMOS (CCC/CAMOS) sous la tutelle du ministère des Finances avec des comptables publics.

Compte tenu des risques fiduciaires, un suivi comptable additionnel par activité a été mis en place au niveau de la CAMOS à travers un logiciel de gestion comptable (TomPro). Cette double comptabilité est réalisée (i) au moment de l'ordonnancement après vérification par le contrôleur financier de l'État et (ii) après les paiements. Cette double saisie comptable permet notamment de faire (i) des rapprochements en temps réel de la comptabilité de l'ordonnateur et du comptable et (ii) les liens permanents entre les paiements et les comptes au Trésor.

Les perdiems appliqués sur le FCSE sont ceux de l'État (grille de défraiement annexée au manuel de procédures).

### 3.3. Aspects financiers et trésorerie

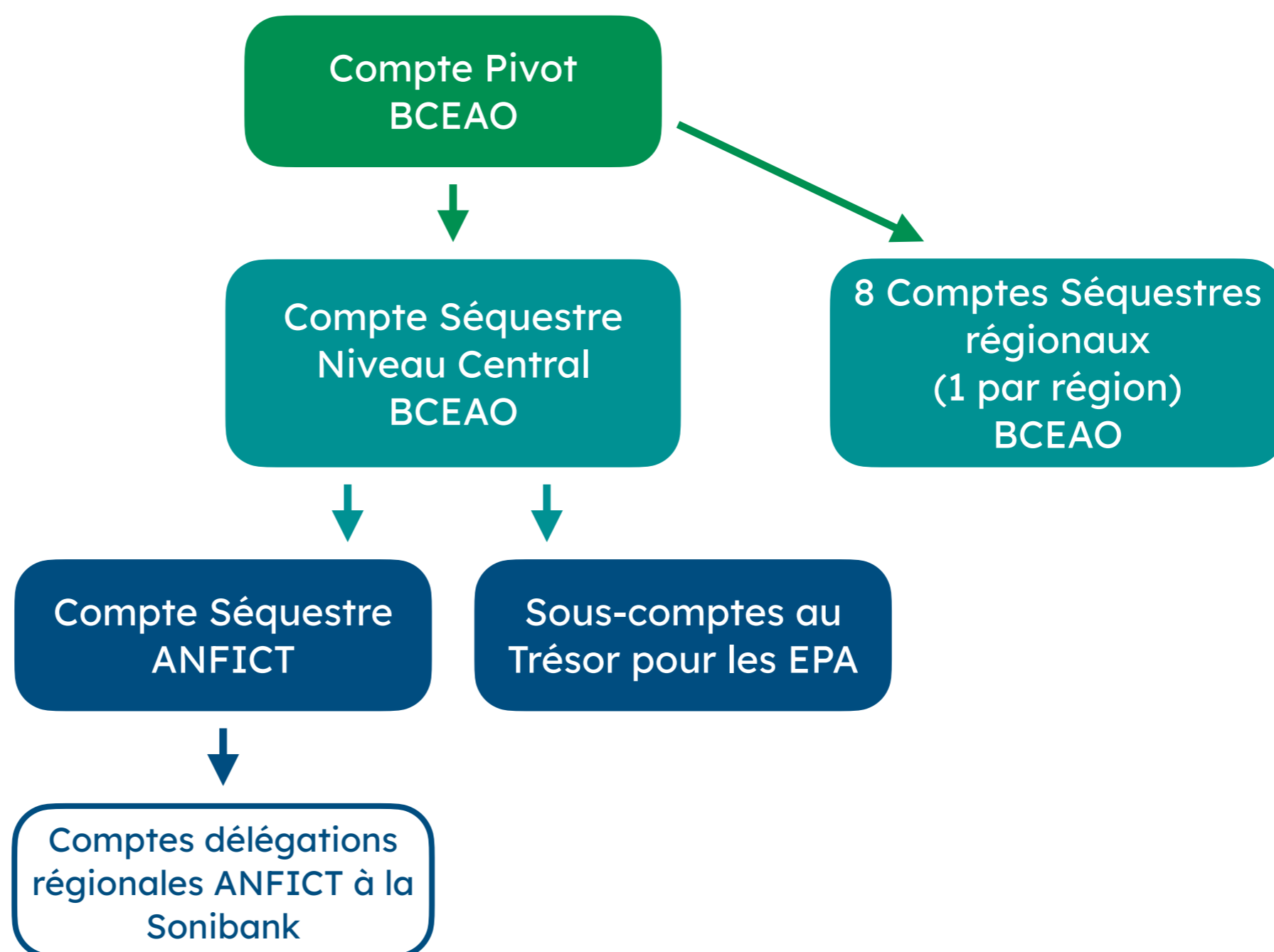
Les contributions financières des PTF du FCSE sont versées sur un compte au nom du Trésor ouvert à la Banque Centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Ce compte ne peut pas être nivelé au profit d'autres comptes de l'État. Il sert exclusivement à recevoir les contributions des PTF-FCSE et à alimenter les comptes centraux et régionaux (un pour chacune des 8 régions du Niger) dédiés aux dépenses du FCSE. Les comptes régionaux du FCSE sont ouverts au nom du Trésor à la BCEAO, dans ses antennes régionales, ou dans les banques commerciales agréées par le Trésor lorsqu'il n'existe pas d'agence de la BCEAO. Les ressources sur ces comptes séquestres du FCSE sont sanctuarisées et ne peuvent pas être utilisées pour d'autres dépenses que celles inscrites sous les lignes de crédits du FCSE.

L'exécution de la dépense publique est encadrée par la loi organique<sup>10</sup> relative aux finances publiques qui s'applique aussi aux dépenses du FCSE dont l'exécution suit la procédure applicable aux dépenses du budget de l'État au stade de l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. La phase administrative des dépenses du FCSE est donc assurée par les directions des ressources matérielles et financières (DRFM) des ministères sectoriels et le ministère des Finances. Lors de la phase comptable, le paiement des dépenses de la portion centrale du FCSE est assuré par un comptable public dédié. Dans les régions, cette fonction est prise en charge par le trésorier payeur régional, et dans les départements elle relève du trésorier départemental.

<sup>9</sup> Source : PEFA 2017

<sup>10</sup> Loi organique N°2012-09 du 26/3/2012 (LOLF)

## SCHÉMA DE COMPTE À COMPTE DU FCE



Les EPA disposent de comptes de dépôt ouverts au Trésor et non de comptes de liquidités (aucun flux de trésorerie sur ces comptes, ce sont uniquement des écritures comptables qui sont passées, les dépenses/factures pour ces EPA sont payées à partir du compte séquestre central).

Les mouvements du compte BCEAO « pivot » pour alimenter les comptes séquestres du FCSE sont de la responsabilité et sous la signature de l'Agent comptable central du trésor (ACCT). Une procédure dans le manuel de procédures du FCSE fixe les conditions à remplir pour mouvementer le compte pivot vers les comptes séquestres. L'élaboration d'un plan de trésorerie et sa mise à jour périodique sont des conditions à remplir. Aucun mouvement de fonds à partir du compte pivot ne peut être réalisé sans ANO des PTF du FCSE.

**Le pilotage du FCSE.** Le seul organe de pilotage spécifique au FCSE est le Comité Technique du FCSE (CT/FCSE). Il est présidé par le responsable de la CAMOS qui le convoque. Il regroupe les ministères en charge de l'éducation et de la formation, le ministère des Finances, le ministère en charge de la décentralisation territoriale, les EPA et les partenaires techniques et financiers. Il se réunit toutes les 8 semaines. Il a pour objectif d'assurer le suivi régulier du FCSE et de prendre toutes les décisions nécessaires à son bon fonctionnement.

**Le rôle des PTF-FCSE.** Les PTF du FCSE ont la responsabilité de veiller à la bonne gestion technique et financière et au respect des procédures du FCSE. Ils s'assurent que l'utilisation des fonds et le rapportage respectent le cadre et les règles en vigueur. Les partenaires du FCSE identifient parmi eux un coordonnateur qui est l'interface privilégiée avec les ministères et la CAMOS. La coopération luxembourgeoise a joué ce rôle dès le démarrage du FCSE en 2016 jusqu'en décembre 2018. Depuis janvier 2019, l'AFD est le coordonnateur des PTF du FCSE. A ce titre, elle organise le dialogue entre les PTF, les ministères sectoriels et le ministère des Finances. Elle délivre les avis de non-objection, et mobilise les auditeurs conseil et externes.

## 4. Effets de levier sur le système éducatif nigérien

### 4.1. Exemple de réponse du FCE à la croissance des systèmes éducatifs nationaux

L'utilisation des circuits de la dépense publique permet de financer toutes les entités publiques contribuant au développement du système éducatif, réparties sur l'ensemble du territoire nigérien (structures déconcentrées de l'éducation, établissements autonomes, établissements scolaires, comité de gestion, collectivités territoriales). Ainsi, le FCSE soutient la stratégie sectorielle dans toutes ses composantes et dans toutes ses dimensions puisque tous les secteurs de l'éducation et de la formation bénéficient de ressources du FCSE. Le FCSE permet aussi aux autorités nigériennes d'assurer une meilleure couverture nationale et homogène de leur politique, ce qui contraste avec l'aide projet dont le périmètre d'intervention est par définition limité. Les exemples suivants montrent la capacité du FCSE à intervenir sur un périmètre large.

**La formation initiale des enseignants.** Le FCSE appuie fortement la formation initiale des enseignants à travers les financements alloués aux Écoles Normales d'Instituteurs (ENI). Ces ressources permettent aux ENI de couvrir une partie de leurs dépenses de fonctionnement, d'acquérir des intrants et de réhabiliter certaines infrastructures, de réaliser un suivi rapproché des stages pratiques effectués par les élèves-maîtres et l'acquisition d'outils pédagogiques et didactiques. Selon le directeur d'une ENI interrogé dans le cadre d'une évaluation menée par la coopération luxembourgeoise<sup>11</sup> : « c'est véritablement grâce aux ressources du FCSE qu'ils peuvent fonctionner et encadrer correctement les stages pratiques ; sans ces ressources, la formation serait uniquement théorique ».

**Les subventions aux écoles.** Les subventions aux écoles (CGDES) et aux collèges et lycées (COGES) ont pour vocation de financer les plans d'action annuels axés sur la qualité (PAAQ). Depuis 2019, les ressources du FCSE permettent de financer ces PAAQ. En 2021, le FCSE a permis de subventionner plus de 6 618 écoles primaires et 1 779 collèges répartis sur tout le territoire nigérien. Environ 935 000 élèves du primaire et 900 000 collégiens ont bénéficié de ces subventions<sup>12</sup>.

**Les financements des services déconcentrés.** La déconcentration des ressources a permis aux services déconcentrés de l'éducation et de la formation d'élaborer leur propre planification en fonction des besoins locaux. Dans l'enseignement primaire, les ressources du FCSE ont permis aux DREN d'accroître leurs missions d'encadrement et de suivi pédagogique auprès des établissements scolaires. Dans l'enseignement technique et la formation professionnelle, elles ont permis d'accroître les capacités d'accueil et de renforcer le suivi technico-pédagogique des formateurs. Les 32 directions régionales et les 9 universités publiques nationales du Niger ainsi que les 36 Directions départementales de l'éducation nationale (DDEN), bénéficient depuis 2018 des ressources du FCSE.

**La coordination et le dialogue sectoriels.** La modalité d'intervention alignée du FCSE a suscité de nombreuses attentes en termes de renforcement du dialogue centré sur les politiques et les résultats du système éducatif, d'amélioration de la coordination des partenaires techniques et financiers et d'harmonisation de l'aide. La force du FCSE réside dans son caractère fédérateur, réunissant 8 bailleurs contributeurs et un plan de financement prévisionnel sur la période 2020-2023 d'environ 132 millions d'euros. Le FCSE permet ainsi de mieux coordonner les appuis des PTF au secteur de l'éducation, de réduire les coûts de transaction et d'avoir une plus forte prévisibilité des financements sur plusieurs années, facilitant le suivi des acteurs nationaux. Il permet de mettre l'accent sur le dialogue de politique, les objectifs que les pays souhaitent atteindre, la mesure des effets (ou de la performance) et l'accompagnement du changement.

### 4.2. Accompagnement des réformes transversales de l'État

**La déconcentration.** Le processus de décentralisation a été enclenché au Niger en 2012 et est effectif depuis 2017 avec la publication des décrets d'application. Le découpage administratif du Niger se compose de communes (255), de départements (36) et de régions (7, en plus de la commune urbaine de Niamey).

<sup>11</sup> Évaluation du PIC III de la Coopération Luxembourgeoise, 2022 - IRAM

<sup>12</sup> Le décret 2019-075 du 26 janvier 2016 porte transfert des compétences

Concernant l'éducation, les autorités communales et régionales exercent la maîtrise d'ouvrage d'un nombre important de construction et d'équipement de salles de classe ainsi que le recrutement et la gestion des enseignants contractuels.

L'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT) assure depuis 2014 le financement des collectivités territoriales pour les compétences transférées. Dans le cadre du FCSE, les financements des collectivités territoriales transitent, comme le prévoit la législation, par l'ANFICT, sous forme de délégations de crédits (transferts) adossées à un contrat de performance avec les ministères techniques concernés. La collectivité territoriale est responsable de la préparation et de la passation des marchés, du suivi et de la réception des travaux et des équipements. Elle mobilise une assistance à maîtrise d'ouvrage pour apporter un appui technique lors de la préparation du dossier d'appel d'offres, de la passation des marchés, et pour assurer le suivi et la surveillance des travaux. La relation entre l'ANFICT et la collectivité territoriale est régie par une convention de financement qui engage les parties et spécifie leurs obligations. Le mécanisme qui permet de transférer la maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales est décrit dans le manuel de procédures du FCSE.

Le FCSE appuie la décentralisation à travers les transferts vers l'ANFICT pour les constructions et les réhabilitations scolaires, les équipements et les subventions aux établissements scolaires. Deux assistants techniques sont basés à l'ANFICT. Aujourd'hui, les modes opératoires pour le transfert des ressources aux communes est opérationnel :

- Les modèles-types relatifs aux conventions de financement pour (i) la construction / réhabilitation des salles de classe et (ii) les subventions aux écoles (COGES/CGDES) ont été élaborés et validés ;
- Le transfert des subventions aux écoles est effectif depuis 2019 et a été déployé à grande échelle (un tiers des écoles primaires publiques du pays) en 2021 sur la base de critères de vulnérabilité ;
- Les outils de suivi et de rapportage des ressources et des activités transférées à l'ANFICT et aux collectivités territoriales sont en place bien qu'utilisés de manière imparfaite et irrégulière ;
- Le suivi des marchés publics aux différents stades de leur passation et exécution ainsi que le contrôle des entreprises et des maîtres d'œuvre sont effectifs.

**Les budgets programmes.** Dans la mesure où le FCSE est aligné sur les procédures d'exécution de la dépense publique, il accompagne fortement la mise en œuvre de la réforme du budget programme en (i) aidant à clarifier les modalités de préparation des budgets programme dans les régions et la déconcentration du contrôle financier dans les chefs-lieux de région et (ii) en favorisant la maîtrise par les acteurs nigériens des procédures nationales. Le dialogue de politique que favorise le FCSE permet d'accompagner une gestion de plus en plus axée sur la performance en échangeant davantage sur la mesure et l'analyse des effets des actions réalisées.

**La déconcentration.** Les PTF-FCSE et la partie nationale accompagnent très fortement la déconcentration des crédits. Ils accordent une importance particulière à la répartition des activités entre les services centraux et déconcentrés. Les lettres de cadrage des partenaires du FCSE mettent systématiquement l'accent sur la déconcentration, y compris en encourageant l'affectation en région (via les structures déconcentrées et l'ANFICT) d'environ 80% des financements du FCSE. Le dispositif d'assistance technique appuie les services déconcentrés dans l'élaboration de la planification annuelle, le rapportage technique et financiers et dans la passation des marchés.

### 4.3. Évolution des taux d'engagement et d'exécution

La situation des contributions versées par les PTF dans le compte pivot depuis la mise en place du FCSE se présente comme suit à la date du 31 août 2023 :

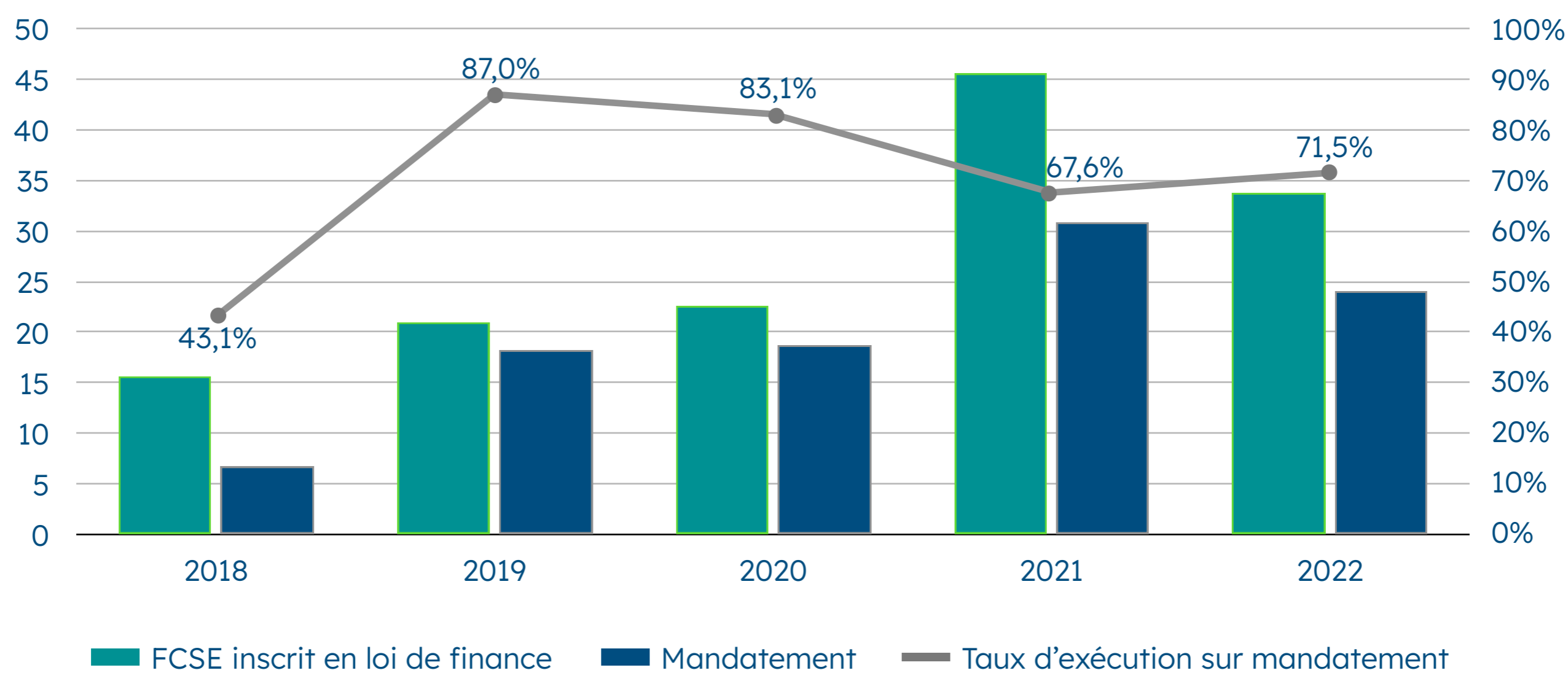
### Décaissement des PTF du FCSE Niger (en euros)

PTF	2017	2018	2019	2020	2021	2022	31 août 2023	TOTAL
<b>Luxembourg</b>	5 307 496	5 977 216	6 433 748	5 030 876	2 278 410	2 071 918		<b>17 739 440 033</b>
<b>Suisse</b>		916 590	1 772 075	1 439 483	1 488 543	732 799	997 122	<b>4 809 091 993</b>
<b>AFD</b>		3 507 256	5 525 950	9 702 279		1 752 579	6 218 300	<b>17 481 985 442</b>
<b>UNICEF</b>		109 974	112 320	89 333	109 974	886 037	695 830	<b>1 311 470 345</b>
<b>Norvège</b>			0	1 627 620	1 589 500	1 466 663		<b>3 066 004 663</b>
<b>GPE</b>			0	1 985 174	29 895 776	16 778 243	10 152 320	<b>38 498 016 581</b>
<b>CANADA</b>						1 131 086	533 780	<b>1 089 821 391</b>
<b>UE</b>							2 805 804	<b>1 836 679 600</b>
<b>TOTAL FCSE</b>	<b>5 307 496</b>	<b>10 511 036</b>	<b>13 844 093</b>	<b>19 874 765</b>	<b>35 362 203</b>	<b>24 819 324</b>	<b>21 403 157</b>	<b>85 832 510 048</b>

Source : CAMOS – Rapport d'exécution

Les décaissements des PTF vers le compte pivot FCSE à la BCEAO sont d'abord réglés par les conventions bilatérales signées par chacun des PTF avec le Gouvernement. Les décisions de décaissement dépendent généralement des besoins de trésorerie et sont liés à la disponibilité, entre autres, du rapport d'audit de l'année N-2.

### Évolution du niveau de consommation du FCSE de 2018 à 2022 (en millions euros)



Sources : Rapports d'exécution annuel des plans d'actions – 2022

Les taux d'exécution financière sur les mandatements<sup>13</sup> du FCSE sont relativement bons. La baisse de l'exécution financière en 2021 est d'abord liée à (i) la réorganisation institutionnelle du secteur et les modifications à apporter à la nomenclature budgétaire (cf. fusion du ministère de l'Enseignement primaire et du ministère des Enseignements secondaires qui a créé un flottement dans les administrations avec le changement des directeurs), (ii) le retard dans les décaissements prévus en 2021 suite aux résultats de l'audit externe 2019. Pour l'exercice 2022, le ralentissement de l'exécution s'explique principalement par un démarrage tardif de l'exécution du FCSE suite à la révision et aux négociations de la grille de défraiement du FCSE.

<sup>13</sup> Le calcul est : montants payés / montants mandatés.

## 5. Défis

### 5.1. Au démarrage

**L'ouverture des comptes au Trésor.** Le circuit financier envisagé nécessitait l'ouverture par le ministère des Finances de plusieurs comptes au Trésor permettant de mieux suivre les dépenses en fonction du niveau et de la région d'exécution. Les premières contributions au FCSE ont été versées sur un compte ouvert au nom du Trésor dénommé « compte principal » mais l'ouverture de tous les comptes de liquidité nécessaires au bon fonctionnement du FCSE a demandé du temps. A cela s'est ajoutée une lenteur dans la désignation du comptable public basé à la CAMOS qui devait assurer le suivi de la double comptabilité du Fonds.

**Une appropriation lente des procédures nationales.** Au démarrage, certains acteurs ont indiqué que les procédures du FCSE pour justifier des dépenses étaient trop lourdes et complexes. Un constat intéressant puisque les procédures applicables sont celles du Niger (le fonctionnement du FCSE ne prévoit pas de procédures spécifiques et le nombre de contrôles ex ante est limité). Ce constat montrait que (i) les acteurs, notamment en région, n'ont pas l'habitude d'exécuter des activités (de type ateliers, formation, passation des marchés) sur le budget de l'État et donc les procédures ne leur sont pas familières, (ii) il n'existe pas de procédures écrites élaborées par le ministère des Finances concernant la justification de la dépense publique. Ainsi, les pratiques varient d'un acteur à l'autre, ce qui crée inévitablement des irrégularités sans pour autant que cela soit de la malversation. Au démarrage du FCSE, un important travail de renforcement des capacités, sous-estimé au moment de la conception, a donc dû être effectué auprès d'un nombre important d'acteurs au niveau central et déconcentré. Ce renforcement des capacités a largement été pris en charge par la CAMOS mais a pâti d'une rotation importante des personnels avant que les autorités ne décident en 2021 de limiter le turn-over sur les postes clés (planification, gestion financière, passation de marchés).

**L'assistance technique.** L'approche alignée suppose que la responsabilité de la planification, l'exécution et le rapportage soit largement confiée à la partie nationale. Compte tenu de la faiblesse des capacités, y compris du point de vue de la maîtrise des procédures nationales, l'accompagnement technique dès le démarrage est indispensable. Ce préalable a été discuté lors de la conception du FCSE entre la partie nationale et les PTF du FCSE. La mobilisation de l'assistance technique a cependant été plus compliquée qu'attendu. Dans le cadre du montage du FCSE, les premiers appuis devaient être pris en charge par la coopération luxembourgeoise jusqu'en juin 2019 puis l'assistance technique devait être financée directement par le FCSE et gérée par la CAMOS. Le processus d'appel d'offres a été lancé par la partie nigérienne mais le marché n'a pas pu aboutir dans les délais. Il a finalement été annulé après qu'une réclamation ait été faite. Le volume des appuis a été réduit ce qui a entraîné un certain nombre de retards et un manque de suivi de la gestion du FCSE fragilisant l'exécution régulière des fonds<sup>14</sup>.

**La décentralisation.** Plusieurs difficultés sont apparues avec la signature très tardive des conventions entre le ministère de l'éducation et l'ANFICT. La mise en œuvre des activités a été très retardée. La faiblesse des ressources humaines à l'ANFICT a freiné l'absorption des ressources et le processus de décentralisation. Les résistances au changement qu'implique la décentralisation sont importantes. Les processus d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale sont très lourds, avec un territoire immense et de nombreuses zones enclavées, une insécurité grandissante et des capacités à renforcer à tous les niveaux (passation des marchés, suivi administratif et financier, compétences informatiques, etc.)

**Les audits.** En 2020, les auditeurs externes ont émis une opinion défavorable sur l'exercice budgétaire 2019. Cet audit a révélé des failles et un manque de maîtrise de la part de certains acteurs de la chaîne de la dépense publique. Les causes principales des irrégularités constatées concernaient le non-respect des procédures de passation des marchés publics et l'insuffisante justification des dépenses du FCSE. L'opinion défavorable des auditeurs est aussi la conséquence d'un ensemble de maladroites, notamment :

- L'assistance technique en charge d'appuyer la Cellule centrale de comptabilisation de la CAMOS a été démobilisée avant la fin de la clôture budgétaire de 2019 : la préparation du premier rapport financier annuel et de la présentation des états financiers n'a donc pas été appuyée et contrôlée avant sa communication aux auditeurs ;

<sup>13</sup> Les causes principales des irrégularités constatées concernent le non-respect des procédures de passation des marchés publics et l'insuffisante justification des dépenses du FCSE. Au niveau du MEN, les irrégularités ont été plus marquées dans les services régionaux de l'éducation.

- L'audit-conseil censé appuyer la préparation de l'audit externe n'a pas été mobilisé et les missions d'appui de la CAMOS en région n'ont pas pu être réalisées en raison des restrictions de déplacement en lien avec la pandémie de COVID-19 ;
- La partie nationale a validé le démarrage de l'audit sans vérification préalable et suffisante de la qualité des rapports comptables disponibles ;
- La CAMOS, bien que considérée comme le centre comptable du FCSE, n'a pas été associée aux premiers échanges entre les auditeurs et les ministères sectoriels. De ce fait, elle n'a pu jouer que tardivement son rôle de coordination des réponses aux auditeurs et de collecte centralisée des pièces justificatives<sup>15</sup>.

Les mauvais résultats de cet audit ont bloqué pendant quatre mois les versements des PTF-FCSE ce qui a fortement impacté les performances d'exécution des PAAB et PRABB 2020.

## 5.2. Durant la phase de croisière<sup>16</sup>

**La CAMOS.** Elle joue un rôle important de coordination et d'appui-conseil mais un équilibre est encore à rechercher pour renforcer le leadership des ministères. Les réunions régulières du Comité technique FCSE sont une obligation fixée dans le manuel de procédures qui doit être respectée. Il est du ressort de la CAMOS de convoquer ces réunions. Or leur rythme n'a pas toujours été régulier. Le dialogue entre les partenaires et le Gouvernement a été perturbé.

**Les défis de routinisation et de calendrier.** Pour que le FCE puisse fonctionner, il faut rendre certaines pratiques régulières et respectueuses du calendrier prévu dans le manuel de procédures. Il s'agit notamment :

- Du respect des échéances de la planification avec des travaux à engager par les régions dès le mois d'avril de l'année N-1 pour avoir une planification ascendante, permettre une validation des plans d'actions annuels budgétisés en juillet pour une inscription des financements dédiés aux collectivités territoriales et transitant par l'ANFICT dès septembre ;
- Des audits externes dont le rapport doit être disponible dans les délais pour permettre de verser les fonds de l'année N au dernier trimestre de l'année N-1 ou au tout début de l'année N ;
- Du rapportage financier qui doit se faire systématiquement afin de maintenir un suivi régulier de l'exécution du FCSE et garantir que les rapprochements bancaires sont réalisés, source de transparence ;
- Du rapportage semestriel de l'ANFICT qui mérite de s'améliorer avec (i) un suivi administratif et financier accru, (ii) des informations qualitatives sur les subventions, (iii) des informations sur le processus de contractualisation avec les communes et les difficultés/délais de passation des marchés.

**La qualité et la pertinence de la planification.** La qualité des plans d'actions annuels budgétisés et des plans d'action régionaux annuels budgétisés est en progression avec des financements qui sont davantage ciblés sur des lignes stratégiques mais le dialogue doit encore progresser et s'appuyer sur le suivi-évaluation, qui reste relativement faible. Un suivi-exécution est fait mais il est incomplet et ne permet pas d'alimenter le dialogue stratégique. Le suivi de l'exécution technique devrait être renforcé et le suivi-évaluation largement déployé en s'appuyant sur la CAMOS, sur les URSE et l'assistance technique. Les PTF devraient également évoluer sur cette question du dialogue de politique : aujourd'hui ils maintiennent encore largement le dialogue sur des sujets de gestion financière, de remboursement des dépenses inéligibles et de planification mais structurent peu le dialogue autour des effets sur le système éducatif des mesures et des activités financées.

**Le contrôle interne est peu développé** et la CAMOS n'exerce pas pleinement son rôle d'appui aux ministères et de pilotage du FCSE avec le ministère des Finances. Un suivi plus étroit des engagements a été mis en place en 2023 en lien avec la question des reports et reprogrammations à intégrer en LFI (et non en LFR comme tout le monde en avait pris l'habitude).

**Un défi majeur réside dans la faiblesse des capacités des collectivités territoriales.** Une partie croissante des financements est exécutée au niveau des collectivités territoriales. Une réflexion est à mener sur les options d'accompagnement et de renforcement de capacités les plus pertinentes.

<sup>15</sup> Cf. Rapport de mission de Marc Ziegler sur la supervision des financements GPE, mai 2021.

<sup>16</sup> La phase de croisière peut être considérée après trois exercices budgétaires et la production des rapports techniques et financiers tels qu'ils sont exigés dans le manuel de procédures.

**La complémentarité des financements du FCSE.** Les financements du FCSE viennent en complémentarité / additionnalité des ressources de l'Etat. Il est important de maintenir un dialogue constant sur cette complémentarité, afin que les financements du FCSE ne provoquent pas une réduction des crédits intérieurs au profit des services centraux et déconcentrés (effet d'éviction).



# ANNEXE 1

## Glossaire

### **Aide budgétisée**

Financement du budget de l'Etat en distinguant les crédits en Loi de finances et en sanctuarisant les ressources dans une caisse distincte de celle de l'Etat.

### **Appui budgétaire**

Financement du budget de l'Etat fongible en crédits et en caisse.

### **Approche intégrée**

Dans le cas des fonds communs, approche couplant une modalité alignée de l'aide, une analyse des capacités des institutions nationales, un plan de RC, un manuel de procédures, une analyse des risques et des mesures de mitigation.

### **Alignement sur les politiques et les stratégies**

Financement, quelle que soit la modalité de l'aide, des objectifs, des stratégies et programmes nationaux de l'éducation.

### **Alignement sur les structures et les procédures nationales**

Utilisation des structures et des procédures nationales pour gérer les ressources extérieures et réaliser les activités.

### **Budget et compte d'affectation spéciaux au trésor (BAS et CAS/T)**

Mécanisme budgétaire et comptable permettant l'affectation d'une recette à une dépense précise. Les BAS et CAS/T ont un équilibre budgétaire qui leur est propre. En d'autres termes les dépenses doivent être égales aux prévisions de recettes.

### **Crédits budgétaires**

Autorisation juridique de dépenser de l'argent public répertorié selon une nomenclature dans un budget public voté en Loi de finances.

### **Degré d'alignement**

Il est faible lorsqu'il porte uniquement sur les stratégies et objectifs nationaux. Le projet est par essence peu aligné sur les structures et les procédures nationales. Il est fort lorsqu'il porte sur les structures et les procédures du pays partenaire.

### **Efficacité de l'aide**

Le concept de l'efficacité de l'aide est compris dans ce document comme le lien entre la manière dont l'aide est apportée, utilisée, son coût de mobilisation pour le pays destinataire, et les résultats obtenus auprès des bénéficiaires.

### **Fongibilité**

Ressources interchangeables que l'on peut utiliser ou consommer et qui peuvent être restitués par d'autres biens de même nature et de même qualité.

### **Fongibilité des crédits**

Dans ce document, elle signifie que les ressources des partenaires ne sont pas « visibles » ou distinguées dans le budget de l'Etat.

Ou de manière générale, la fongibilité des crédits consiste en la possibilité pour les décideurs (ordonnateurs), de procéder à des virements de crédits de chapitre à chapitre au sein de la même section, à l'exclusion des crédits relatifs aux dépenses de personnel.

### **Fongibilité de caisse**

La fongibilité de caisse signifie que les ressources financières apportées par les partenaires n'utilisent pas un compte différent des ressources monétaires de l'Etat mais se mélangent avec ces dernières.

### **Manuel de procédures des fonds communs**

Corpus de principes, de règles, de normes, de procédures d'exécution des dépenses et des marchés et de modes opératoires pour faire fonctionner le fonds commun.

### **Les règles nationales d'exécution budgétaires, comptables et financières**

Elles sont décrites dans les textes nationaux qui organisent la gestion des finances publiques du pays partenaire. La loi organique des finances publiques règle cette gestion ainsi que les lois et décrets d'application portant à titre d'exemple sur la nomenclature du budget de l'Etat, exécution des dépenses, schéma comptable...

### **Les règles nationales de passation des marchés**

Ensemble des lois et règlements régissant le système national de passation des marchés et les trois piliers de ce dispositif qui sont la personne responsable des marchés publics et les services rattachés, le contrôle des marchés et la régulation des marchés publics.

### **Les procédures d'opération.**

Dans ce document, ces procédures sont des procédés ou des process. Elles fixent des séquences de travail découpées en tâches ou activités, par acteur et selon une succession à respecter pour produire un service, exercer une compétence ou une fonction, remplir une mission, élaborer un rapport

### **Risques opérationnels**

Le risque opérationnel peut être défini dans le cas des fonds communs par la non-réalisation des activités financées par le fonds

### **Risques fiduciaires**

Les risques fiduciaires sont ceux qui naissent de l'exécution des dépenses et des marchés conduisant à réduire par irrégularité, incompétence, corruption, les résultats auprès des bénéficiaires de l'action publique.

### **Réduction des risques fiduciaires**

Ensemble de stratégies, mesures et actions garantissant les gains de l'action publique pour les bénéficiaires.

# ANNEXE 2

## Modèle de Termes de référence pour la réalisation d'une étude d'opportunité sur l'évolution des modalités de l'aide / mise en place d'un mécanisme commun de financement

Note utilisateur : Ces Termes de référence doivent être adaptés selon le contexte.

### SOMMAIRE

1. Contexte et justification
2. Objectifs de la mission
3. Prestations attendues dans le cadre de la prestation
4. Modalités de réalisation de la prestation
5. Livrables
6. Compétences attendues du prestataire
7. Documentation mise à disposition du prestataire

### 1. Contexte et justification

Présenter selon les informations disponibles :

- Le contexte du secteur, l'organisation institutionnelle (ministères en charge du secteur...) et les documents clés de stratégie nationale du secteur
- Le positionnement des PTF, les modalités d'appui et les principaux enjeux
- Les difficultés ressorties des rapports annuels de performance du secteur, notamment sur l'efficacité et le délai d'exécution des activités et des financements
- Le fonctionnement du pilotage et de la coordination sectoriels
- L'état de la réflexion sur l'évolution des modalités de l'aide

### 2. Objectifs de la mission

**L'objectif général de la mission est d'accompagner le Gouvernement dans une réflexion sur l'évolution des modalités de l'aide actuelles dans le secteur de l'éducation et sur les conditions nécessaires pour une plus grande efficacité de cette aide.**

L'étude examinera :

- La disposition de plusieurs partenaires à mutualiser leurs ressources pour financer un programme sectoriel de développement du pays partenaire, qu'il s'agisse d'un programme existant, à concevoir, ou à réviser/actualiser.
- En quoi la mutualisation des ressources dans un mécanisme aligné sur les structures et les procédures nationales présenterait des avantages en termes d'effets de levier pour résoudre des déficits qui n'ont pas trouvé de solution par d'autres modalités, ou pour lesquels les progrès sont trop lents au regard des enjeux du secteur
- Si l'environnement politique, sectoriel, institutionnel, financier ainsi que les appuis en cours des partenaires au développement offrent des opportunités d'alignement sur les structures et les procédures nationales.

### 3. Prestations attendues dans le cadre de la prestation

La prestation devra répondre aux enjeux suivants :

- **Analyse du contexte sectoriel :**
  - Analyser la complémentarité des financements extérieurs entre eux, et avec le budget de l'Etat, les modalités de suivi des résultats du plan sectoriel, le cadre partenarial (instances, dialogue sectoriel) du PSE ;
  - Analyser les modalités actuelles de l'aide ;
  - Analyser les modes opératoires disponibles pour le financement des grandes fonctions du système éducatif (ex. formation des enseignants, encadrement pédagogique, etc.) ;
  - Analyser les réformes en cours en matière de décentralisation, déconcentration et de gestion des finances publiques et leur mise en œuvre.
- **Analyse des conditions et contraintes d'un mécanisme de financement conjoint aligné en appui au secteur de l'éducation-formation :**
  - Identifier les degrés d'alignement possibles sur les procédures nationales, sur les circuits de la dépense publique, sur les mécanismes de suivi, de reddition de comptes et de contrôle ;
  - Identifier les modes d'alignement sur le cadre opérationnel et de pilotage du plan sectoriel à préconiser ;
  - Identifier les degrés d'alignement possibles sur les procédures nationales pour l'exécution et le contrôle des dépenses : procédures de passation de marchés, procédures de gestion des finances publiques, répartition des fonctions d'ordonnateur, de contrôleur et de payeur, dispositif de contrôles internes et externes, ... ;
  - Identifier les degrés d'alignement possibles sur la « chaîne opérationnelle », les institutions, les structures et les ressources humaines en poste au sein de l'Etat : dispositifs d'exécution (compétences, instances, répartition des rôles, coordination interministérielle), dispositif de contrôle, modalités de suivi – évaluation, reporting, ... ;
  - Examiner la position des PTF qui appuient le secteur par rapport à un mécanisme commun plus aligné et leur capacité et/ou intérêt à contribuer au mécanisme commun dans les 5 prochaines années ; dans ce cas, identifier les conditionnalités de leur participation.

- **Formulation de préconisations :**

Sur la base des analyses précédentes, proposer divers scénarios de mécanismes de financement commun plus alignés, en présentant (i) une synthèse des opportunités, contraintes et risques, (ii) une analyse des conditions de mise en œuvre de ce mécanisme et un plan de mise en œuvre (calendrier et modalités de transition (progressive / par étapes)).

A l'issue de cette première étude, le Gouvernement et les partenaires pourront évaluer les opportunités de faire évoluer les modalités actuelles de l'aide. La démarche proposée par le consultant devra permettre au Gouvernement et à ses partenaires d'avoir une vision claire des changements proposés et de leurs finalités, et de conduire leurs discussions sur les leviers de changement attendus et les modalités de mise en œuvre.

### 4. Modalités de réalisation de la prestation :

La méthodologie globale proposée par le consultant doit reposer sur des processus et des outils de travail collaboratifs permettant d'impliquer les parties prenantes. Il sera notamment prévu des rencontres avec les ministères impliqués, les partenaires du secteur, et des missions de terrain pour rencontrer les structures déconcentrées. Des sessions d'échanges avec le Groupe Local des Partenaires de l'Education (GLPE) seront prévues, et le consultant devra intégrer l'animation d'une session de restitution du rapport au Gouvernement et au GLPE.

Une réunion de cadrage sera organisée au démarrage de la prestation avec [à préciser]. Elle précisera notamment les modalités complémentaires de concertation et d'échanges avec la partie nationale.

Le consultant devra également prévoir l'organisation et l'animation des ateliers de concertation s'il en propose dans sa méthodologie.

La mission est prévue sur deux mois (à titre indicatif), avec une alternance de périodes de travail sur place et à distance, selon des modalités à définir.

## 5. Livrables

Les livrables de la mission sont les suivants :

- Une note de démarrage, qui reprendra les conclusions de la réunion de cadrage, actualisera si nécessaire le plan de travail du consultant sous 1 semaine après la réunion de cadrage ;
- Un rapport provisoire et des documents de présentation de l'étude à la fin du délai de 2 mois ;
- Un rapport final de l'étude après la réunion de restitution, et dans les 2 semaines suivant la remise du rapport provisoire.
- Un support de présentation PPT résumant le rapport.

## 6. Compétences attendues du prestataire

Les candidatures seront retenues selon les principales compétences suivantes :

- une expérience confirmée pour des missions de nature comparable ;
- une expérience dans les domaines de compétences requises pour cette prestation, incluant de bonnes connaissances en matière de gestion des finances publiques et comptabilité publique, de pilotage sectoriel et de développement institutionnel ;
- une expérience avérée dans le montage, la mise en œuvre et/ou l'évaluation de financements harmonisés type fonds communs, appuis budgétaires et autres types de programmes alignés sur les procédures et structures nationales ;
- une familiarité dans l'accompagnement de réformes dans le secteur de l'éducation ;
- une expérience en matière d'approches et démarches participatives, si possible ;
- une connaissance des procédures des bailleurs de fonds ;
- des capacités de rédaction et de synthèse, ainsi qu'une parfaite maîtrise du français tant à l'écrit qu'à l'oral.

## 7. Documentation mise à disposition du prestataire

A compléter

# ANNEXE 3

## Modèle de Termes de référence pour la réalisation d'une étude de faisabilité pour la mise en place d'un Fonds commun aligné pour le secteur Education

Note utilisateur :

- TdR à utiliser une fois qu'il y a une volonté confirmée de mettre en place un instrument aligné, sinon se référer aux précédents TdR, en annexe 2
- TdR à adapter selon le contexte

### SOMMAIRE

1. Contexte et justification
2. Objectifs de la mission
3. Prestations attendues
4. Modalités de réalisation de la prestation
5. Livrables
6. Compétences attendues du prestataire

### 1. Contexte et justification

Présenter selon les informations disponibles :

- Le contexte du secteur, l'organisation institutionnelle (ministères en charge du secteur...) et les documents clés de stratégie nationale du secteur
- Le fonctionnement du pilotage et de la coordination sectoriels
- Le positionnement des PTF, les modalités d'appui et les principaux enjeux
- Le contexte de gestion des finances publiques (réforme du Budget Programme, principaux indicateurs du PEFA, ...)
- L'état de réflexion sur la mise en place d'un instrument financier commun au service du secteur de l'éducation dans le pays

### 2. Objectifs de la mission

**L'objectif général de la mission est d'analyser la faisabilité et de déterminer les conditions et les modalités de la mise en place d'un nouvel instrument financier commun harmonisé et aligné sur les structures, procédures et politiques nationales.**

L'étude visera, en concertation entre les ministères en charge de l'Education, le ministère des Finances et du Budget et les PTF à accompagner :

- L'identification du champ d'intervention de l'instrument et les objectifs de développement du système éducatif
- La conception / le choix de l'instrument budgétaire comptable et financier
- L'analyse des risques opérationnels et fiduciaires
- La définition des modes opératoires
- La définition des mesures de gestion des risques opérationnels et fiduciaires
- La définition des appuis techniques
- La définition des modalités de coordination entre les partenaires du fonds.

Un appui au démarrage sera également prévu (optionnel, mais recommandé - cela peut constituer une tranche conditionnelle).

### 3. Prestations attendues

La prestation comprendra deux phases et devra répondre aux enjeux suivants :

#### Phase 1 : Etude de faisabilité / conception du fonds

- **Identification des effets de levier attendus sur les enjeux du système éducatif**
- **Définition de l'instrument budgétaire, comptable et financier** à partir d'une analyse des différentes options possibles et des règles de base, en tenant compte de la législation nationale et des directives de l'AFD en matière de financement budgétaire de programme. Il devra notamment être clarifié : i) comment les crédits du fonds seront distingués et inscrits en Loi de finances, et ii) comment seront sanctuarisées les liquidités des partenaires (comptes à ouvrir, gestion des comptes, etc.). Cette définition se fera en dialogue avec les ministères en charge des finances et du budget.
- **Analyse des risques** sur la base d'une étude de la division du travail, des capacités, et déficits de fonctionnement du système éducatif :
  - Une analyse de la division du travail et des capacités pour la préparation et l'exécution des dépenses du secteur éducatif. Cette division du travail devra faire ressortir, pour chaque grande fonction, les responsabilités de chaque acteur au niveau central comme déconcentré et décentralisé (en lien avec les textes nationaux), les chevauchements éventuels et les zones d'ombres à préciser. Les capacités des principaux acteurs seront développées.
  - Une analyse des faiblesses et contraintes en matière de planification, de budgétisation, d'exécution, de reddition et de mise en œuvre de financements extérieurs, système d'information et de redevabilité, contrôle interne et externe. Cette cartographie devra être conduite en étroite collaboration avec l'administration. Les causes sous-jacentes et les effets seront détaillés.

Sur la base de ces analyses (qui pourront être complétées des études préalablement menées – à compléter). Une analyse des risques de contre-performance et des risques fiduciaires sera réalisée, et des options de mitigation proposées.

- **Définition des modes opératoires.** Il s'agira d'identifier les procédures d'exécution ou les procédés de production ou process existants et ceux manquant et/ou à actualiser, pour remplir les fonctions essentielles du système éducatif (donner des exemples : formation de masse des enseignants, subventionnement des écoles, cantines scolaires, ...). La définition des procédures devra s'appuyer autant que faire se peut sur l'existant. Le Consultant devra formuler les ajouts à apporter aux textes déjà en place, et s'il manque des procédures, le consultant devra proposer une rédaction pour compléter le corps procédural. La définition des procédures intégrera également sur la base d'un dialogue avec les PTF, les dispositions qu'ils souhaiteraient ajouter en lien avec leurs procédures (ex. avis de non-objection, ...).
- **Définition des mesures de gestion des risques opérationnels et fiduciaires – dont les appuis techniques.** Sur la base des travaux précédents, le Consultant concevra un plan de renforcement de capacités, devant permettre aux acteurs du secteur de s'appropriier ces procédures et de les mettre en œuvre efficacement. Le plan pourra être phasé dans le temps. Les autres mesures de mitigation des risques nécessaires seront détaillées par le Consultant, en termes de contrôle et d'audit notamment.
- **Elaboration d'un projet de protocole de financement commun aux partenaires souhaitant abonder le fonds** (optionnel).

#### Phase 2 : appui au démarrage (à titre indicatif – à adapter selon les résultats de la 1ère étape)

- **Apporter de l'appui-conseil sur la formulation de la convention de la convention et l'installation du mécanisme budgétaire et financier**
- **Organiser des sensibilisations-formations sur le manuel de procédures auprès des principaux acteurs**
- **Appuyer la planification des activités et programmation du budget pour l'année 1.**

#### 4. Modalités de réalisation de la prestation :

La méthodologie globale proposée par le consultant doit reposer sur des processus et des outils de travail collaboratifs permettant d'impliquer les parties prenantes. Une réunion de cadrage sera organisée au début de sa mission (préciser avec qui : GLPE ? Groupe de travail ?).

Le consultant devra également prévoir l'organisation et l'animation des **ateliers de concertation et/ou de validation** des choix techniques s'il en propose dans sa méthodologie.

La mission est prévue sur dix mois (à titre indicatif), avec une alternance de périodes de travail sur place et à distance, selon des modalités à définir.

#### 5. Livrables

Les livrables de la mission sont les suivants :

- **Une note de cadrage** émise après la réunion de cadrage. Cette note doit décrire la méthodologie, détaillant l'approche retenue pour la satisfaction des objectifs de cette étude et les attentes pour l'implication des différentes parties et l'organisation de la mission (documentation, entretiens, etc.), ainsi que le plan de travail éventuellement réactualisé du consultant. Cette note est produite un mois après le début de la prestation et sera validé par le comité national mis en place pour le suivi de ces travaux.
- **Un rapport de présentation de l'instrument** intégrant :
  - Une présentation des effets de levier recherchés sur le système éducatif
  - La définition de l'instrument budgétaire, comptable et financier, et des principaux modes opératoires.
  - Une cartographie des risques (intégrant une analyse de la chaîne PPBSE et des capacités) et la définition des principales mesures de mitigation
- **Un manuel de procédures** – reprenant les références des lois et textes nationaux en vigueur, et complété par l'explicitation et la formulation des procédés manquants.
- **Un plan de renforcement des capacités**
- **Un projet de protocole de financement commun** entre les PTF et le gouvernement (optionnel)

#### 6. Compétences attendues du prestataire

Les candidatures seront retenues selon les principales compétences suivantes :

- une expérience confirmée pour des missions de nature comparable ;
- une expérience dans les domaines de compétences requises pour cette prestation, incluant de bonnes connaissances en matière de gestion des finances publiques et comptabilité publique, pilotage sectoriel et développement institutionnel ;
- une expérience avérée dans le montage, la mise en œuvre et/ou l'évaluation de financements harmonisés type fonds communs, appuis budgétaires et d'autres types de programmes alignés sur les procédures et structures nationales ;
- une familiarité dans l'accompagnement de réformes dans le secteur de l'éducation ;
- une expérience en matière d'approches et démarches participatives si possible ;
- une connaissance des procédures de bailleurs de fonds ;
- des capacités de rédaction et de synthèse, et d'une parfaite maîtrise du français tant à l'écrit qu'à l'oral.



---

## Pour un monde en commun

---

L'Agence française de développement (AFD) contribue à mettre en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. À travers ses activités de financement du secteur public et des ONG, ses travaux et publications de recherche (Éditions AFD), de formation sur le développement durable (Campus AFD) et de sensibilisation en France, elle finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et durable.

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations des territoires où nous intervenons. Nos équipes sont engagées dans plus de 2 700 projets sur le terrain, dans 120 pays et territoires d'Outre-mer, pour les biens communs – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Pour un monde en commun.



[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Twitter : @AFD\_France - Facebook : AFDOfficiel - Instagram : afd\_france

5, rue Roland-Barthes -75598 Paris cedex 12 -France

Tél. : +33 1 53 44 31 31