

Série Évaluation et capitalisation



*exPost*  
**ExPost**

## Pratique de l'aide sectorielle Enseignements et perspectives pour l'AFD

Etude de cas Burkina Faso  
L'expérience du secteur éducation

Lionel CAFFERINI, division Evaluation et capitalisation, AFD  
Hugo PIERREL, division Animation et prospective, AFD

Septembre 2008

Département de la Recherche  
Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement  
5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France  
[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

**TRAVAUX DE CAPITALISATION SUR LA PRATIQUE DES AIDES  
SECTORIELLES PAR L'AFD**

**\*\*\*\***

**ÉTUDE DE CAS  
L'EXPERIENCE DU SECTEUR EDUCATION  
AU BURKINA FASO**

**- SEPTEMBRE 2008 -**

Lionel CAFFERINI (RCH / EVA) et  
Hugo PIERREL (PSP / APR)

## SOMMAIRE

Résumé et conclusions .....	3
Introduction .....	8
1.Contexte général .....	10
2. L’approche sectorielle en éducation de base.....	12
2.1. <i>Dynamique de l’approche sectorielle dans le domaine de l’éducation de base</i> .....	12
2.2. <i>Le partenariat dans la cadre de l’approche sectorielle « Education de base »</i> .....	23
3. Les instruments de financement mobilises par l’AFD en soutien au PDDEB .....	40
3.1. <i>Repères-clés concernant les instruments mobilisés par l’AFD en soutien au PDDEB....</i>	40
3.2. <i>Constats et enseignements généraux concernant les instruments mobilisés par l’AFD en soutien au PDDEB</i> .....	44
Annexe 1. Programme de rencontres .....	53
Annexe 2. Quelques dates-clés sur le PDDEB .....	54
Annexe 3. Le dispositif d’indicateurs de performances du PDDEB et objectifs chiffrés des phases I et II.....	55
Annexe 4.- Tableau d’emploi des ressources CAST dans le plan d’actions 2005 .....	58
Annexe 5. Degré d’alignement du CAST/FSDEB par rapport aux procédures nationales .....	59
Liste des sigles et acronymes .....	60
Bibliographie .....	62

## RESUME ET CONCLUSIONS

### *Approche sectorielle au niveau de l'éducation de base*

1. L'approche développée depuis 2000 dans le secteur de l'éducation de base au Burkina Faso repose et se met en œuvre selon les grands principes de l'approche sectorielle, en particulier :

- une politique sectorielle cohérente et ambitieuse : le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) ;
- un cadrage budgétaire reflétant un effort de programmation financière à moyen terme et un système de planification à court terme ;
- une gestion qui s'oriente progressivement vers les résultats ;
- un dispositif institutionnel de suivi formalisé et fonctionnel.

2. Le PDDEB s'est imposé comme un cadre de référence crédible et incontournable de la stratégie, des objectifs et des grandes orientations nationales en matière d'éducation de base. Sa mise en œuvre depuis plus de sept ans s'inscrit dans une politique éducative stable, tant sur le plan de l'organisation institutionnelle que du partage des responsabilités. L'articulation parfois incertaine entre les travaux d'analyse stratégique (analyse sectorielle RESEN, évaluation de la 1<sup>ère</sup> phase du PDDEB, préparation des 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> phases du programme sectoriel), les décisions politiques (requêtes 2003 puis 2008 à l'IMOA-EPT, loi de 2007 sur la révision du concept d'éducation de base) et les phases opérationnelles a engendré des coûts de transaction et des retards de mise en œuvre et entraîné une certaine confusion sur les objectifs poursuivis et les hypothèses de travail.

3. La gestion du PDDEB est résolument orientée vers les résultats. Le ministère de l'Education de base a produit de réels efforts pour se doter d'instruments de programmation budgétaire, de suivi statistique et de planification opérationnelle. L'articulation entre les différents outils reste toutefois encore difficile (dualité des approches plan d'actions/budget, nomenclatures différentes, reporting). Une réflexion sur la valeur ajoutée et la cohérence entre les instruments paraît pour le moins nécessaire. Les efforts à produire pour réconcilier dans les moindres détails les processus de planification opérationnelle des activités et de préparation/suivi budgétaire amènent à s'interroger sur l'opportunité de cette démarche.

4. Les performances du PDDEB sont encourageantes notamment en matière de financement du secteur et d'accès à l'éducation de base. Elles sont en revanche plus mitigées en ce qui concerne la qualité et le niveau des coûts unitaires de scolarisation. Pour atteindre les objectifs affichés sous contrainte financière, la synchronisation entre les réformes et l'exécution des plans d'actions est déterminante. Elle passe par la mise en œuvre de réformes ambitieuses, notamment : (i) l'accompagnement des mutations institutionnelles, instrumentales et en matière de ressources humaines ; (ii) la stabilisation de la politique de recrutement, de rémunération et de gestion pédagogique des enseignants ; (iii) la stabilisation de la politique de constructions scolaires.

### *Cadre de partenariat dans le domaine de l'éducation de base : dialogue et financement*

5. Le cadre de partenariat dans le domaine de l'éducation de base s'articule autour des éléments suivants : (i) un cadre de concertation formalisé dans un document appelé « Cadre partenarial » et signé par les principaux Partenaires techniques et financiers (PTF) ; (ii) un chef de file des PTF ; (iii) un dispositif de financement harmonisé matérialisé par un Protocole de financement

conjoint (PFC) et le Compte d'affectation spécial du Trésor/Fonds de soutien au développement de l'éducation de base (CAST/FSEB).

### *Dialogue sectoriel*

**6.** Le dispositif de coordination et de concertation est globalement fonctionnel et piloté par le MEBA. Les revues semestrielles (Missions conjointes de suivi – MCS) rationalisent considérablement les relations entre les autorités nationales et les PTF en créant une certaine unicité de dialogue. Les aide-mémoires issus de ces MCS vont d'ailleurs au-delà de simples constats sur l'exécution du PDDEB. Leur format s'est bonifié pour mieux identifier les points de dialogue et se concentrer sur un nombre réduit de recommandations qui découlent chacune d'un constat et d'une analyse.

**7.** Le dispositif « rapproché » de dialogue et de concertation (MCS, groupes thématiques, réunions mensuelles générales) peut toutefois donner l'impression que le PDDEB est cogéré par l'administration et les PTF. Certains responsables de l'administration burkinabé se demandent d'ailleurs si le temps consacré aux instances conjointes de concertation ne se fait pas au détriment du travail de coordination au sein de l'administration elle-même. Le dialogue sectoriel qui s'instaure cultive ainsi une certaine ambiguïté sur le rôle des bailleurs, entre un positionnement de strict financeur (et de contrôle) et un positionnement de conseil et d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ce « dialogue » être davantage centré sur les moyens et la gestion courante que sur les aspects stratégiques et les réformes-clés.

**8.** La mutualisation des compétences et des moyens s'organise progressivement entre partenaires pour faire face à la multiplicité des thématiques abordées dans le cadre de l'approche sectorielle et à l'abondance des instances de concertation. Il existe un espace de progrès en matière de partage et de mise en commun des travaux nécessaires à l'instruction et au suivi de l'aide sectorielle.

### *Modalités de financement du PDDEB*

**9.** Le financement extérieur du PDDEB est assuré par de multiples sources de financement :

- le fonds commun CAST/FSDEB (Banque mondiale, Belgique, Canada, Danemark, France, Pays-Bas, Suède et Unicef) assimilable à de l'aide budgétaire sectorielle ciblée ;
- l'aide budgétaire sectorielle non affectée 2006-2008 de la Commission européenne ;
- des aides projets en appui au PDDEB (JICA, BAD, USAID, BID, UNICEF, PAM...) ;
- des aides projets directement versés au FONAEF (Danemark, Pays-Bas, Suisse, Suède,) ;
- des interventions ponctuelles des ONG ;
- des initiatives de la coopération décentralisée.

Des modes opératoires pluriels (aides projets, aide budgétaire sectorielle ciblée et non ciblée, budget Etat) combinant des approches géographiques ou thématiques, et des pratiques hétérogènes (gestion financière, mode de passation de marchés, monitoring, etc.) notamment pour les aides projets continuent toutefois de perdurer et ne favorisent pas une réduction des coûts de transaction pour le MEBA.

**10.** Le CAST/FSDEB créé en 2005 concrétise l'harmonisation entre partenaires. Il succède au mode opératoire « Bureau des projets éducation », dont la liquidation a été précipitée par les problèmes de gestion. Le CAST/FSDEB met en pratique les intentions de la lettre d'entente initiale signée en 2002. Il regroupe huit partenaires et témoigne d'une certaine attractivité

puisque l'année 2007 a été marquée par l'adhésion de l'Unicef et le retour de la Suède. Le CAST/FSDEB représente entre 10 et 20 % des financements des plans d'actions selon les années, et environ 50 % des dépenses d'investissement du secteur. Entre 2005 et 2008, plus de 53 milliards de FCFA ont été mis à disposition du MEBA pour appuyer le PDDEB, avec un niveau d'utilisation satisfaisant.

**11.** Le CAST/FSDEB soutient et opérationnalise l'appropriation et l'alignement. Sa gestion et l'allocation des ressources relèvent entièrement de la responsabilité de l'administration. Il permet aux autorités nationales d'assurer une couverture nationale au PDDEB. Il renforce les dispositifs mis en place dans le cadre de la politique sectorielle (revues semestrielles conjointes, production statistique, documents de planification et de budgétisation,) et joue un rôle moteur dans l'animation du dialogue sectoriel. Enfin, le ministère des Finances est pleinement impliqué dans la gestion financière du CAST/FSDEB et appuie le MEBA dans la structuration et le suivi de cet outil.

**12.** Le CAST/FSDEB utilise les procédures nationales de gestion de finances publiques et tient compte des préoccupations exprimées par certains PTF en matière de traçabilité, de sécurisation des fonds, de suivi analytique, de renforcement du contrôle externe et d'innovations financières (recours à des mécanismes de régies au niveau périphérique, promotion de la maîtrise d'ouvrage déléguée).

**13.** La gestion du CAST/FSDEB comporte des fragilités que l'administration et les PTF n'ont pas encore toutes résolues :

- *en matière de prévisibilité.* La fiabilité des informations sur les enveloppes indicatives n'est pas satisfaisante et la mobilisation des ressources n'est que rarement à la hauteur des annonces faites par les PTF lors la préparation budgétaire ;
- *en matière de mise à disposition des fonds.* Les décaissements des PTF ont systématiquement connu des retards par rapport aux prévisions ce qui a pénalisé l'exécution des activités à bonne date notamment en 2007 ;
- *en matière de transparence du processus de décaissement par les partenaires et de réponses à des performances mitigées.* Les partenaires du CAST/FSDEB ont toujours fondé leur satisfaction de la mise en œuvre du PDDEB sur les conclusions des aide-mémoires conjoints des revues semestrielles. L'appréciation portée a toujours été globalement satisfaisante, mais toujours accompagnée de multiples points d'attention. Elle s'est notamment appuyée sur les progrès des indicateurs du PDDEB, le suivi des recommandations issues de la revue précédente et la mise à disposition des documents prévus pour la revue. Il est toutefois difficile de connaître précisément « l'algorithme » qui génère une appréciation plus ou moins satisfaisante. Si cette démarche paraît pragmatique et flexible, elle se révèle en définitive peu transparente pour l'administration. Selon le point de vue, *un verre perçu comme à moitié plein (appréciation positive) pourrait aussi être considéré comme à moitié vide (appréciation négative)*. Le système d'allocation et de décaissement sous forme de tranches fixes en cours d'année ne permet pas d'apporter une réponse financière graduée et transparente en fonction des avancées et des performances sectorielles. Ce mode de faire peut donc avoir tendance à favoriser une certaine routine sans inciter l'Etat à faire mieux.

**14.** Le passage du mode opératoire « Bureau des projets éducation » à celui du CAST/FSDEB a été pragmatique dans la mesure où il a permis d'éviter une trop longue interruption des financements en faveur du secteur. La transition semble toutefois avoir été précipitée et n'a pas été propice à définir sereinement les modalités de gestion et de reporting du

CAST/FSDEB. Cette situation a engendré des coûts de transaction et suscité une certaine instabilité, voire des tensions entre les PTF et la partie nationale et entre les PTF eux-mêmes.

**15.** La mise en œuvre du CAST/FSDEB a des effets sur la qualité de la gestion du PDDEB dans son ensemble (renforcement de la DAF, rôle accru du ministère des Finances). Les efforts déployés peinent parfois à dépasser le cadre du CAST/FSDEB, notamment en matière d'innovations sur les outils (guide, formations, etc.), les modalités de gestion (régies spécifiques, fonds écoles,...) et sur l'utilisation d'une nomenclature programmatique pour les dépenses hors CAST/FSDEB.

**16.** L'aide sectorielle en faveur du PDDEB et l'Aide budgétaire globale (ABG) coexistent depuis plusieurs années au Burkina Faso et sont quasiment mises en œuvre par les mêmes PTF. Bien que renforcées depuis 2006, les synergies entre ces instruments restent encore faibles. A titre d'exemple, les difficultés rencontrées dans la gestion des finances publiques au niveau sectoriel (éducation) ne semblent pas venir alimenter de manière concrète le dialogue sur cette problématique conduit dans le cadre de l'ABG.

**17.** Contrairement à ce que mentionne le Protocole de Financement Conjoint, le ciblage induit par le recours au CAST/FSDEB n'est pas synonyme d'additionnalité des ressources octroyées au secteur. Le ciblage permet tout au plus de vérifier que les fonds alloués directement par les bailleurs sont utilisés à des dépenses du secteur, sans nécessairement garantir que « l'espace budgétaire » créé par le financement CAST/FSDEB sera effectivement mis à profit par les autorités nationales pour maintenir ou accroître les efforts financiers de l'Etat en faveur du secteur considéré. Cette réflexion est tout aussi valable pour l'aide projet. Ne serait-il pas plus intéressant de s'assurer que les financements alloués à un secteur (budget de l'Etat, aide sectorielle, aide projet) sont suffisants pour mettre en œuvre la politique publique concernée et obtenir de l'Etat des engagements à moyen terme sur le financement du secteur ?

### ***Enseignements sur la contribution de l'AFD au financement et au dialogue sur le PDDEB***

**18.** L'AFD a mobilisé une large gamme d'instruments de financement en soutien au PDDEB sur la période 2000-2008 :

- aide budgétaire sectorielle en appui au PDDEB (CAST/FSDEB) ;
- assistance technique et soutien en renforcement de capacités du MEBA ;
- aide projet intégré dans l'approche programme ;
- aide budgétaire globale non ciblée en appui au CSLP.

Dans un contexte global et sectoriel plutôt propice à l'harmonisation et à l'alignement, l'AFD a pu faire évoluer ses pratiques et ses modes d'intervention, à travers un recours accru à l'aide programmatique (ABG et aide sectorielle).

Elle semble être en passe d'assurer une mise en cohérence des différents instruments pour soutenir la politique éducative du Burkina Faso à travers un dialogue soutenu et une meilleure articulation entre aide budgétaire globale et aide sectorielle et entre aide sectorielle et aide-projet pour le renforcement des capacités.

Les instruments utilisés se sont avérés relativement flexibles et se sont adaptés au contexte, aux partenariats développés et aux contraintes rencontrées.

**19.** **La contribution financière de l'AFD au PDDEB est significative** et a été mobilisée dans des délais satisfaisants (environ 30 % des financements mobilisés dans le cadre du

CAST/FSDEB sur la période 2005/2008, soit 16,5 milliards FCFA sur 53 milliards décaissés par l'ensemble des partenaires du CAST).

**20.** Cet apport financier s'est doublé d'une participation active dans le dialogue sectoriel, notamment lorsque l'AFD a assuré le chef de filat entre 2005 et 2007. Elle n'aurait vraisemblablement pas joué ce rôle sans organiser son effectif en conséquence en particulier au sein de l'agence de Ouagadougou (cadre local de l'agence affecté à temps plein au suivi du secteur), et en bénéficiant d'un appui soutenu et régulier du siège, en particulier lors des revues conjointes. La valeur ajoutée de l'AFD s'est en partie aussi appuyée sur sa connaissance pratique des réalités de terrain acquise notamment au travers du projet PAOEB.

**21.** Le temps consacré à l'instruction et au suivi des concours octroyés demeure élevé en rapport au temps médian consacré de manière générale par les équipes de l'AFD pour la gestion des concours sur subvention. Cette situation, qui rejoint les observations faites dans le cadre de l'analyse de l'expérience nigérienne, devrait amener l'AFD à renforcer sa maîtrise des contraintes et des défis inhérents à l'aide sectorielle, en particulier en ce qui concerne : (i) l'organisation du travail au sein de l'équipe-projet, entre l'agence et le siège, entre les géographiques et les techniques, le recours à l'expertise extérieure et la division du travail avec les autres partenaires ; (ii) le renforcement des capacités internes par la mise à disposition de procédures, d'outils de gestion et de supports adaptés aux spécificités des aides sectorielles ; (iii) les mesures susceptibles de limiter les temps de gestion.

**22.** Cette expérience met en évidence les difficultés de prévisibilité à moyen terme pour les bénéficiaires compte tenu de la durée des concours octroyés par l'AFD et des incertitudes liées à la disponibilité des ressources entre deux concours.

Cette question revêt une réelle importance pour les bénéficiaires que l'AFD devra certainement mieux prendre en considération au fur et à mesure qu'elle intègre ses financements dans des approches sectorielles et qu'elle inscrit ses appuis dans des cycles continus de soutien aux politiques publiques.

**23.** Enfin, après celles de Mauritanie et du Niger, cette étude de cas confirme l'importance d'une réflexion approfondie au sein de l'AFD :

- d'une part, pour systématiser les évaluations conjointes (administration/bailleurs) à chaque fin de phase des programmes sectoriels ;
- d'autre part, pour préciser la méthode à utiliser en ce qui concerne : (i) l'analyse des résultats de la politique sectorielle et de ses thématiques phares ; (ii) le processus de collaboration mis en place entre partenaires et Gouvernement ; (iii) le lien entre ces deux analyses (contribution des appuis extérieurs au dialogue et aux résultats, liens entre inputs et résultats, interactions entre appuis sectoriels et appuis budgétaires globaux, etc.) ; et (iv) l'intérêt de recourir à certains outils comme les enquêtes de satisfaction auprès des usagers ;
- en dernier lieu, pour vérifier l'opportunité de conduire des travaux bilatéraux spécifiques portant plus particulièrement sur les pratiques, le positionnement et la valeur ajoutée de l'AFD.



## INTRODUCTION

La croissance de la part des aides sectorielles dans l'Aide publique au développement (APD) est un objectif important que l'AFD s'est engagée à poursuivre dans son Plan d'orientation stratégique 2007/2011 (POS) en relation avec les engagements pris par la France dans son plan d'actions pour l'efficacité de l'aide adopté en décembre 2006.

Cette nouvelle modalité d'intervention suscite de nombreuses attentes notamment en termes d'appropriation de l'aide par les bénéficiaires, de dialogue centré sur les politiques et les résultats, d'alignement avec les stratégies et les procédures des pays partenaires, de renforcement de la coordination et de l'harmonisation entre bailleurs, et enfin de réduction des coûts de transaction.

L'approche sectorielle (*Sector Wide Approach* – SWAP) est une approche-programme (approche basée sur les programmes / program base approach) centrée sur un secteur. Elle vise à formuler, programmer, exécuter et suivre un plan de développement sectoriel englobant tous les aspects du secteur et toutes les sources de financement. On la caractérise généralement comme un cadre de relations entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires reposant sur :

- une politique sectorielle cohérente, réaliste et exhaustive ;
- un budget sectoriel basé sur une programmation financière à moyen terme englobant toutes les ressources financières disponibles pour le secteur ;
- une planification des activités et des investissements exhaustive et cohérente ;
- des indicateurs et cibles clairs, mesurables et réalistes pour évaluer les progrès de la mise en œuvre de la politique sectorielle ;
- un système de suivi et d'évaluation couvrant toutes les activités du secteur ;
- un dispositif institutionnel pour coordonner et harmoniser les approches et les activités dans le secteur, auquel participent toutes les parties prenantes sous la responsabilité des autorités nationales.

Une aide sectorielle est une modalité de financement de l'approche sectorielle que l'on peut définir, de manière générique, comme un financement qui :

- vient au soutien d'un ensemble d'actions structurées et chiffrées pour atteindre des résultats globaux et durables à l'échelle d'un secteur (ou d'une thématique), et qui s'inscrit dans un dialogue politique/stratégique sur le secteur ;
- est aligné sur les procédures budgétaires et comptables du pays bénéficiaire ou est harmonisé avec d'autres bailleurs.

Compte tenu de ses caractéristiques, l'aide sectorielle s'inscrit donc par définition dans une approche sectorielle. L'aide sectorielle recouvre deux principaux types de modalités de financement : l'aide budgétaire sectorielle qui peut être non ciblée ou ciblée et le fonds commun non budgétaire. L'aide projet qui s'inscrit dans une approche sectorielle n'est pas assimilée à une aide sectorielle.

Depuis 2003, environ les deux tiers des engagements de l'AFD s'inscrivent dans des approches-programmes et un cinquième des concours octroyés est mis en œuvre sous forme d'aide sectorielle.

Dans ce contexte, la direction de la Stratégie (RCH/EVA et PSP/APR) a décidé d'engager un travail de capitalisation sur les aides sectorielles financées par l'AFD. Ce travail a pour principaux objectifs :

- de disposer d'un premier aperçu, à partir d'un échantillon de concours engagés dans les secteurs de l'éducation et de la santé, de l'expérience développée jusqu'à présent par l'AFD en matière d'aide sectorielle ;
- de tirer de premiers enseignements sur les outils mis en place, les difficultés rencontrées et les défis à relever ;
- de positionner l'évaluation rétrospective par rapport aux différents autres niveaux de suivi et d'évaluation (revues conjointes en cours de programme, évaluations multi-bailleurs, évaluation ex ante de nouveaux concours) et d'en construire une méthodologie.

A cet effet, il est prévu de réaliser les activités suivantes :

- une documentation/monographie de trois ou quatre expériences sur la pratique de l'aide sectorielle par l'AFD (décembre 2007 à octobre 2008) ;
- une analyse des pratiques d'évaluation des aides sectorielles par d'autres bailleurs de fonds (octobre à mars 2008) ;
- la conduite d'un ou plusieurs évaluations rétrospectives ou à mi-parcours (à compter de 2009).

Le présent rapport s'intègre dans ce processus et en constitue la quatrième monographie après les analyses réalisées en Mauritanie dans le domaine de l'éducation (rapport de février 2008) et au Niger dans les domaines de la santé et de l'éducation (rapport de septembre 2008).

Il s'appuie sur une mission réalisée à Ouagadougou par Hugo Pierrel (PSP/APR) et Lionel Cafférini (RCH/EVA) du 17 au 21 juin 2008. Le programme de rencontres de cette mission est joint en annexe 1. La mission remercie les autorités burkinabés, les partenaires rencontrés localement pour leur accueil et leur disponibilité ainsi que les collègues de l'Agence de Ouagadougou, du département AFR et de la division EDU pour leur collaboration et leurs commentaires.

Après un bref rappel sur le contexte général (partie 1), il examine les caractéristiques de l'approche sectorielle développée au Burkina Faso dans le secteur de l'éducation (partie 2) depuis la mise en place du PDDEB tout en mettant l'accent sur les développements survenus depuis 2005. L'analyse des instruments de financement mobilisés par l'AFD en soutien à la politique éducative et les premiers enseignements généraux tirés de cette expérience pour l'AFD sont développés dans une troisième et dernière partie.

## 1. CONTEXTE GENERAL

Le Burkina Faso est un pays sahélien enclavé de 274.200 km<sup>2</sup> qui est soumis à des conditions agroclimatiques difficiles et qui est relativement peu doté en ressources naturelles majeures. Sa population a été évaluée à 13,9 millions d'habitants en 2006 à l'occasion du dernier recensement national. Elle connaît une croissance de l'ordre de 2,4 % par an et pourrait doubler d'ici 30 ans. Plus de 46 % de la population vit en dessous du seuil de la pauvreté, la pauvreté étant à dominance rurale.

Le pays est divisé en 13 régions, 45 provinces, 350 départements, 301 communes (49 communes urbaines et 252 communes rurales) et plus de 8.000 villages.

L'économie burkinabé doit dans une large mesure ses performances à deux moteurs de croissance : le dynamisme de son secteur agricole, qui occupe 80 % de la population active et qui irrigue les autres secteurs d'activité (commerce, transports, agro-industries) et les importants apports financiers de l'extérieur source de financement de l'investissement public et privé (bailleurs de fonds bi- et multilatéraux, coopération décentralisée, ONG, transferts des Burkinabés de l'étranger...). L'économie informelle joue un rôle prépondérant et visible dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire, sa contribution au PIB étant estimée à 33 %. L'économie nationale a connu une croissance de 5,7 % en moyenne sur la période 2000-2006 (contre 3,1 % pour la zone UEMOA).

L'économie burkinabé, qui est concentrée sur quelques produits agricoles (coton, élevage, vivrier), est fortement vulnérable aux aléas climatiques et aux chocs exogènes (cours mondiaux du coton, taux de change, prix des céréales).

Le Burkina Faso bénéficie d'une stabilité institutionnelle qui, associée à un respect rigoureux des programmes de réformes économiques, lui permet d'obtenir des **bonnes performances macroéconomiques et financières** : croissance réelle positive, faible niveau d'inflation, résultats globalement conformes aux objectifs financiers des programmes FMI. Le pays souffre toutefois d'une faiblesse récurrente de ses recettes fiscales (12,4 % du PIB en 2006) et demeure au niveau financier relativement dépendant des appuis budgétaires extérieurs.

Malgré cette stabilité politique, ces performances économiques et ces flux d'aide publique importants et réguliers, **le Burkina reste un des pays les plus pauvres du monde** : le PIB par habitant est légèrement supérieur à 400 dollars ; 40,8 % de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté<sup>1</sup> et l'indice de développement humain le maintient au 174<sup>e</sup> rang mondial sur 177 pays classés par le PNUD<sup>2</sup> en 2006.

Le **Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)** validé par les Institutions de Bretton Woods en juin 2000 dans le cadre de l'initiative PPTE et révisé en avril 2004, a pour ambition d'allouer les ressources et d'articuler les politiques sectorielles afin de permettre au pays d'atteindre les OMD d'ici 2015. Le CSLP constitue le cadre de référence pour les interventions des principaux bailleurs de fonds.

Il s'articule autour de quatre axes :

1. accélérer la croissance et la fonder sur l'équité ;
2. garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base ;
3. élargir les opportunités d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres ;
4. promouvoir la bonne gouvernance.

<sup>1</sup> Soit une baisse de onze points entre 1998 et 2005, imputable essentiellement aux excédents céréaliers durables et au dynamisme de l'emploi dans le secteur informel.

<sup>2</sup> Avec une situation particulièrement critique dans les domaines de l'éducation (81 % d'analphabètes, taux brut de scolarisation de 41 %) et de la santé (espérance de vie de 54 ans, mortalité infantile de 10,5 %).

Un plan d'actions et de mise en œuvre du CSLP triennal glissant est adopté chaque année et son exécution fait l'objet d'une revue annuelle dont la 8<sup>e</sup> s'est tenue en avril 2008.

En termes de **gestion des finances publiques**, le Burkina Faso est reconnu comme un pays où la situation récente et la dynamique engagée dans ce domaine sont satisfaisantes et favorisent largement la pratique de l'aide budgétaire globale non ciblée pour plusieurs partenaires. Depuis 2001, le Burkina Faso met en œuvre un Plan d'actions pour le renforcement de la gestion budgétaire (PRGB), puis a adopté en février 2007 une Stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP) de moyen/long termes. Celle-ci se traduit, pour sa partie opérationnelle, par un Plan d'actions sectoriel triennal (PAST) glissant. Les diagnostics globaux effectués en 2001 (*Country Financial Accountability Assessment - CFAA*) et en 2007 (*Public Expenditure and Financial Accountability - PEFA*) en terme de transparence, de fiabilité et d'efficacité dans la gestion des finances publiques, montrent néanmoins que certaines faiblesses structurelles perdurent, en particulier en ce qui concerne : (i) le contrôle juridictionnel indépendant et la mise en place de corps de contrôle interne efficace, (ii) la passation et l'exécution des marchés publics, (iii) la mise en place de l'approche programmatique dans les secteurs prioritaires, et (iv) le suivi des financements extérieurs.

Le pays bénéficie d'un **soutien régulier et important de la communauté financière internationale**. Les stratégies économiques nationales reposent pour une large part sur la poursuite de relations harmonieuses avec les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux. Ce pays a été l'un des premiers à bénéficier de l'initiative PPTE, avec un point d'achèvement renforcé atteint en avril 2002 et l'éligibilité à l'initiative d'allègement de la dette multilatérale en 2004.

Les **financements extérieurs** nets publics représentent entre 11 et 13 % du PIB, à rapprocher de la pression fiscale qui atteint un peu plus de 12 % du PIB. L'introduction des nouvelles modalités de l'aide, pour lesquelles le Burkina fut un pays pilote, s'est concrétisée au cours de ces dernières années par une nette croissance de la part des aides budgétaires globales non affectées dans le total de l'aide (14 % en 2000 à 37 % en 2005).

**Tableau 1. Financements extérieurs 2001-2005**

(Mds FCFA)	2001 rév.	2002	2003.	2004 proj.	2005
(1) Décaiss. bruts d'aide (proj. + budg.) yc FMI	253	229,0	218,0	266	276,0
(2) Décaiss. bruts d'aide budg. yc FMI	76	85,4	83,7	92	101,6
(2) / (1)	30,0 %	37,3 %	38,4 %	34,5 %	36,8 %

Sources : FMI ; TOFE (décembre 2005) Burkina Faso ; calculs AFD.

Dans ce contexte, la stratégie de l'AFD consiste à contribuer directement à l'atteinte de trois des quatre finalités du CSLP :

- renforcer la croissance économique ;
- améliorer l'accès aux services sociaux de base ;
- augmenter le niveau des revenus des producteurs agricoles.

L'AFD contribue également, de manière indirecte, à la quatrième finalité du CSLP relative à la bonne gouvernance, au travers des Appuis budgétaires globaux (ABG) et sectoriels (éducation de base), et de ses appuis aux maîtrises d'ouvrage communales, qui permettent de renforcer l'efficacité et les compétences des institutions de l'Etat et de ses démembrements.

Au cours de la période 2008/2010, les interventions de l'AFD se concentrent à 80 % sur trois secteurs : (i) Infrastructures, (ii) Eau et assainissement et (iii) Education/formation professionnelle.

Le choix des modalités d'acheminement des financements de l'AFD au Burkina Faso a été influencé par le degré d'harmonisation et de coordination des partenaires, qui est un des plus

avancés en Afrique francophone. L'approche - programme prend ainsi une part majoritaire. En effet, si l'aide-projet classique reste une modalité incontournable dans certains secteurs, l'aide budgétaire occupe une place majeure et croissante. Cette évolution reflète aussi la logique de soutien aux politiques publiques dans laquelle l'AFD s'est engagée pour appuyer des stratégies structurées et faisant l'objet de consensus. Elle s'appuie en outre sur la qualité du dialogue entretenu entre les PTF et le gouvernement burkinabé.

**Tableau 2. Répartition des différentes modalités d'acheminement de l'aide, en fonction des décaissements de l'AFD de 2001-2005 (en %)**

	2001	2002	2003	2004	2005
Aide projet	99,2	33,2	39,1	30,8	27,2
Approche-programme	0,8	66,8	60,9	69,1	72,7
<i>Dont Aide budgétaire directe et sectorielle (en % du total)</i>			12,9	34,7	54,5

Source : AFD.

## 2. L'APPROCHE SECTORIELLE EN EDUCATION DE BASE

Cette partie examine tout d'abord la mise en place et le fonctionnement de l'approche sectorielle dans le secteur de l'éducation de base au regard des principes directeurs rappelés en introduction et définis dans la Déclaration de Paris (§ 2.1). Elle se penche dans un second temps sur le cadre partenarial et son fonctionnement (§ 23.2).

### 2.1. Dynamique de l'approche sectorielle dans le domaine de l'éducation de base

#### 2.1.1. Repères-clés concernant l'approche sectorielle « Education de base »

L'approche sectorielle s'articule autour de plusieurs dimensions : (i) une politique sectorielle cohérente et ambitieuse : le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) ; (ii) un cadrage budgétaire reflétant un effort de programmation financière à moyen terme et un système de planification à court terme ; (iii) un dispositif institutionnel de suivi formalisé et fonctionnel et (iv) une gestion qui s'oriente progressivement vers les résultats.

##### 2.1.1.1 La politique sectorielle en matière d'éducation de base

###### ☞ Le secteur et les enjeux

En 2000, l'enseignement de base au Burkina Faso présentait des insuffisances et des dysfonctionnements<sup>3</sup> importants. On peut notamment citer :

- une **faible couverture quantitative** (Taux brut de scolarisation (TBS) < 45 % en 2000-2001), dont la principale cause résidait dans une offre d'éducation insuffisante ;
- des **disparités éducatives de genre et géographiques** importantes. Moins d'un élève sur trois était une fille. Le TBS en milieu urbain était d'environ 70 % alors qu'il n'atteignait pas 30 % en milieu rural. Parmi les 45 Provinces, le TBS varie de 11 à 68 % ;
- des taux de redoublement élevés et une **faible rétention des élèves** en cours de cycle. Pour 1 000 élèves entrés dans le système en première année de primaire, seuls 383 terminaient le cycle primaire ;
- un **coût salarial élevé** en termes relatifs ;
- une **gestion pédagogique peu satisfaisante** ;

<sup>3</sup> Source : PDDEB 2000-2009.

- une **gestion administrative et de l'aide extérieure souffrant d'inefficiences.**

Pour mémoire, le système formel scolaire du Burkina Faso s'articule autour des ordres d'enseignement suivants : le préscolaire, l'enseignement primaire (école primaire), l'enseignement secondaire (collèges et lycées), l'enseignement supérieur (université, grandes écoles) et la formation professionnelle.

Le système non formel concerne toutes les activités d'éducation et de formation structurées et organisées dans le cadre non scolaire. Il s'intéresse principalement aux activités d'alphabétisation.

Jusqu'en 2007, l'éducation de base ne recouvrait que les ordres d'enseignement du préscolaire, du primaire et ainsi que les activités d'alphabétisation.

Le ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale (MASSN), le ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation (MEBA) et le ministère des Enseignements secondaire, supérieur et de la Recherche scientifique (MESSRS) se partagent ainsi la responsabilité de l'ensemble du système éducatif. La petite enfance et le préscolaire relèvent pour partie du MEBA et pour partie du MASSN. Le MEBA est en charge de l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire, ainsi que l'alphabétisation. Le MESSRS est responsable de l'intégralité du secondaire et du supérieur.

La carte éducative est découpée en 13 régions et 45 provinces.

#### ☞ **Le PDDEB : cadre de référence de la politique sectorielle**

Le Gouvernement du Burkina Faso a adopté, par décret du 20 juillet 1999, le Plan décennal de développement de l'Education de base 2000-2009 qui a opérationnalisé la Loi d'orientation de l'éducation du 9 mai 1996. Cette loi précise que l'obligation scolaire couvre la période d'âge de 6 à 16 ans sans discrimination de sexe, d'origine sociale, de race ou de religion. Le Gouvernement burkinabé a par la suite approuvé une lettre de politique sectorielle par décret du 2 mai 2001.

Le PDDEB s'inscrit dans une perspective de moyen et long termes cohérente avec les objectifs de l'Education pour tous et les Objectifs du millénaire pour le développement. Il sert de cadre de référence à l'intervention des différents acteurs du système éducatif de base sur une période de dix ans.

**Il couvre tous les domaines de l'enseignement de base formel (primaire et préscolaire) et de l'éducation de base non formelle (alphabétisation).**

Le PDDEB définit des objectifs chiffrés et des mesures à adopter pour chacune de ses phases.

Les **objectifs stratégiques à atteindre** au terme des dix années sont :

- un taux brut de scolarisation de 70 %,
- un taux d'alphabétisation de 40 %,
- un taux brut de scolarisation des filles de 65 %,
- une réduction des disparités entre les provinces.

Le PDDEB s'articule autour de quatre programmes :

- programme n° 1 : expansion de l'enseignement de base,
- programme n° 2 : amélioration de la qualité et de la pertinence de l'éducation de base,
- programme n° 3 : intensification et amélioration de la qualité des actions d'alphabétisation,
- programme n°4 : amélioration des capacités de planification et de gestion.

Son coût global était initialement estimé à environ 235 milliards de FCFA (hors masse salariale).

Le PDDEB est articulé avec le CSLP initial défini en 2000, dont il constitue un des piliers du 2<sup>ème</sup> axe « Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base ».

Il devait s'exécuter sur une période de dix années au travers de trois phases successives : 2000-2002 ; 2003-2005 et 2006-2009. Dans la réalité, la première phase a fait l'objet d'un lancement officiel en 2002. Sa mise en œuvre s'est étendue sur la période 2002 à 2005<sup>4</sup>. Quelques dates-clés sur la mise en œuvre du PDDEB sont présentées en annexe 2.

Cette **première phase** a mis la priorité sur l'accès à l'éducation de base pour les enfants burkinabés. Elle a fait l'objet d'une évaluation externe en 2005 dont le rapport final a été produit en 2006. L'année 2007 a été mise à profit pour formuler la deuxième phase du PDDEB qui couvre la période 2008-2010 en s'appuyant notamment sur les principaux enseignements de la phase I. La seconde phase du PDDEB a été validée en Conseil des ministres en octobre 2007. Elle prévoit d'accorder une attention plus soutenue aux composantes « qualité » et « gestion du système ».

L'élaboration de la **deuxième phase** du PDDEB est intervenue alors que le Burkina Faso a dans le même temps initié une refonte de son système éducatif. En effet, la loi d'orientation de l'éducation (Loi n°13-2007/AN) promulguée en juillet 2007 prévoit que l'enseignement de base comprendra dorénavant l'enseignement post-primaire (collège) en plus du préscolaire et du primaire.

Cette loi prévoit de manière explicite que les collectivités territoriales jouent un rôle-clé dans le financement de l'éducation, notamment de base. Bien que très progressif, le processus de décentralisation commence à s'accélérer avec l'adoption du code des collectivités territoriales (2004) et la tenue des élections municipales (2006). Les communes urbaines auront notamment comme domaines de compétence l'éducation préscolaire, l'éducation primaire et l'alphabétisation. Les modalités de transferts des compétences et des ressources sont encore peu explicites.

Cette deuxième phase s'inscrit toujours pleinement dans le cadre du CSLP révisé en 2004 et de son plan d'action triennal glissant et ajusté annuellement.

Ses objectifs sont notamment : (i) d'assurer un développement global de l'enseignement de base par l'élargissement de l'accès, l'amélioration de la rétention des élèves et la réduction des inégalités de genre et géographiques ; (ii) d'accroître les performances du système en matière d'alphabétisation des adultes et d'éducation non formelle ; (iii) de promouvoir un pilotage stratégique par les résultats des élèves et par le renforcement de la responsabilisation des acteurs au niveau déconcentré.

En matière d'accès, la phase II vise les objectifs suivants :

- faire passer le TBA de 78,3 % en 2006/2007 à 88,0 % en 2010/2011 ;
- porter le TBS de 66,6 % en 2006/2007 à 78,2 % en 2010/2011 avec un effort particulier en faveur des filles et des zones rurales les plus défavorisées ;
- porter le Taux d'Achèvement de 37 % en 2006/2007 à 52 % en 2010 ;
- porter le Taux Brut de Pré scolarisation de 1,45 % en 2005/2006 à 4,3 % en 2010 ;

---

<sup>4</sup> Le document de politique détaille la mise en œuvre de la première phase en précisant le volume d'investissements en matière de constructions et de réhabilitations de salles de classe (formel et non-formel), de logements de maîtres et de personnels (enseignants et personnels d'encadrement) et les besoins en matière d'intrants pédagogiques.

L'objectif principal de la première phase était d'asseoir les bases d'un développement accéléré d'une éducation de base de qualité en donnant la priorité à l'accès. « *Il est urgent de donner un minimum d'éducation de base à tous les enfants burkinabè en corrigeant la première inégalité qui fait que 60 % de nos enfants n'ont pas accès à une scolarité normale à la fois en mettant en œuvre un programme de constructions scolaires ainsi que des mesures de promotion de l'Education de base qui améliore les conditions de l'offre* ».

- porter le TBS du post-primaire de 22,5 % en 2005/2006 à 33,6 % en 2010 ;
- porter le Taux d'Alphabétisation de 32,5 % en 2005/2006 à 40 % en 2010.

Compte tenu du niveau actuel de scolarisation et des contraintes financières, humaines et physiques, l'objectif de taux d'achèvement à l'horizon 2015 a été ramené à 70 % contre 100 % initialement. Cet objectif est reconnu comme raisonnablement ambitieux et reflète un souci de réalisme.

Le coût de la deuxième phase est estimé à 616 milliards de FCFA dont 513 milliards pour l'enseignement primaire et l'alphabétisation et 103 milliards pour le développement du préscolaire et du postprimaire. Le besoin de financement non couvert s'élève à plus de 135 milliards de FCFA sur trois ans, dont une partie devrait être assurée dans le cadre du financement attendu de l'Initiative de mise en œuvre accélérée –Education pour tous (ou FTI – *Fast-Track Initiative*)<sup>5</sup>.

Une analyse sectorielle de type RESEN (Rapport d'Etat d'un système éducatif national<sup>6</sup>) a débuté en janvier 2007. Elle permettra d'analyser et d'actualiser différents aspects importants de la politique éducative (politique enseignante, coût unitaire d'un élève dans les différents cycles, pilotage et gestion du système - pédagogique et administrative -, coûts des constructions scolaires, etc.). Ses conclusions seront disponibles dans le courant de l'année 2008 et serviront à préparer la requête du Burkina Faso à l'initiative IMOA-EPT, qui était en cours de finalisation au passage de la mission.

### ***2.1.1.2 Processus de budgétisation et de planification du MEBA***

Le processus d'élaboration du budget de l'Etat débute, chaque année au mois de mai, par une lettre circulaire du Président du Burkina Faso adressée à tous les ministères, institutions et établissements publics, qui donne des directives sur la préparation du budget (notamment enveloppe financière disponible, structure du budget, prix unitaires, calendrier de préparation, etc.). Toutes les propositions de budgets sectoriels doivent être soumises au ministère de l'Economie et des Finances (MEF) avant mi-juillet. L'avant projet de la Loi de Finances est élaboré au terme de discussions en commission budgétaire entre mi-juillet et début août. Il est ensuite examiné par le Conseil des ministres qui donne, après arbitrage, des directives pour l'élaboration du projet de Loi de Finances, lequel doit être déposé auprès de l'Assemblée nationale au plus tard le dernier mercredi du mois de septembre. Enfin, la Loi de Finances est votée avant la fin de l'année. La préparation du budget du CAST/FSDEB<sup>7</sup>, qui est une annexe du budget de l'Etat, suit le même calendrier que ce dernier.

Depuis 2005, le MEBA utilise un Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) sectoriel sur une période de trois années (programmation glissante), cohérent avec le CDMT global produit par le MEF. Le CDMT global donne un cadrage financier pluriannuel aux prévisions de dépenses globales et sectorielles.

<sup>5</sup> Lancée en 2002 en direction des pays à faible revenu, l'IMOA-EPT a d'abord cherché à créer une dynamique à partir d'un premier groupe pilote de pays réellement engagés (mobilisation de ressources nationales, réformes, etc.) pour s'étendre ensuite à de nouveaux groupes de pays. Ces pays devaient bénéficier d'une garantie de ressources à long terme se traduisant par des engagements successifs de la communauté internationale sur des périodes triennales. L'IMOA-EPT propose un cadre de référence commun pour évaluer la crédibilité des stratégies nationales des pays en développement en faveur de l'éducation et sur des paramètres indicatifs pour juger de l'efficacité des politiques éducatives proposées. Les financements additionnels sont apportés dans le cadre des coopérations existantes mais l'endorsement par l'IMOA-EPT doit leur permettre d'attirer de nouveaux donateurs, de voir leur aide mieux coordonnée et de bénéficier, le cas échéant, de ressources mobilisées par l'initiative au niveau global.

<sup>6</sup> Un RESEN est un diagnostic exhaustif dressant l'état du secteur éducatif, de ses contraintes et de ses marges de manœuvre et facilitant les simulations de scénarii alternatifs d'expansion.

<sup>7</sup> CAST / FSDEB : Compte d'Affectation Spéciale du Trésor / Fonds de Soutien au Développement de l'Enseignement de Base. Il s'agit d'un financement budgétaire harmonisé de plusieurs bailleurs en appui au PDDEB. Les modalités de fonctionnement de cet instrument sont présentées en détail dans le point 3.2.1.5 « les financements extérieurs en appui au PDDEB ».



Le budget du MEBA est établi selon la nomenclature objet en vigueur (répartition des dépenses de services, de fournitures et d'investissements selon les structures administratives) mais il est aussi présenté sous la forme d'un budget – programme triennal (objectifs/programme/activités).

Le suivi financier s'appuie sur deux systèmes informatisés : le SIGASPE (Système intégré de gestion administrative et salariale du personnel de l'Etat) pour les salaires et le Circuit informatisé de la dépense (CID) pour les dépenses de matériel, de transfert et d'investissement (y compris celles du CAST/FSDEB). Les financements extérieurs font l'objet d'un suivi financier extracomptable.

Par ailleurs, le MEBA établit chaque année une planification des activités du PDDEB, qui aboutit à un plan d'actions annuel. Celle-ci commence au deuxième trimestre par une lettre circulaire du Secrétaire général du MEBA adressée à toutes les structures impliquées dans la mise en œuvre du PDDEB, à savoir les directions du niveau central, les Directions régionales et provinciales de l'enseignement de base et d'alphabétisation (DREBA et DPEBA) et les Circonscriptions de l'enseignement de base (CEB). Cette lettre donne des instructions spécifiques sur la programmation des activités et la préparation du budget de l'année suivante.

Les propositions de toutes ces structures sont consolidées au troisième trimestre par le SP/PDDEB, la DEP et la DAF. Ensuite, ce plan d'action fait l'objet d'arbitrage sur la base du budget annuel alloué au MEBA, puis est finalisé après consultation des partenaires du PDDEB. Il est finalement approuvé, au cours du quatrième trimestre, dans le cadre d'une réunion extraordinaire du Conseil d'administration du secteur ministériel (CASEM) du MEBA à laquelle participent les PTF.

Le plan d'actions est annuel et suit une nomenclature fonctionnelle spécifique articulée autour de quatre strates : trois composantes du PDDEB, 18 sous-composantes, 40 activités et 403 sous-activités.

**Tableau 3. Période validation des plans d'actions annuels**

	PA 2003	PA 2004	PA 2005	PA 2006	PA 2007	PA 2008
Date de validation	Non produit	04 / 2004	01 / 2005	12 / 2006	11 / 2006	11 / 2007
Date de révision			10 / 2005			

Source : AFD. Données produites par les auteurs sur la base de la bibliographie consultée.

### **2.1.1.3 Dispositif institutionnel de suivi**

Le PDDEB est administré par :

- deux organes :
  - le Comité national de pilotage ;
  - le Secrétariat permanent ;
- quatre instances de travail :
  - le Cadre partenarial de l'éducation de base ;
  - les missions conjointes de suivi ;
  - les groupes thématiques au niveau central ;
  - les groupes thématiques relais au niveau des 13 régions.

Ce dispositif de pilotage et de suivi a été mis en place de manière progressive et fonctionnelle. Il a été formalisé et institutionnalisé dans le cadre d'un décret<sup>8</sup> adopté en juillet 2007.

Le Comité national de pilotage est un organe de réflexion et d'orientation qui assure la supervision générale de la politique nationale d'éducation de base et de la mise en œuvre du PDDEB. Il est présidé par le Premier ministre, comprend les principaux ministres directement concernés par la politique éducative et des représentants des parents d'élèves, des syndicats d'enseignants, des ONG intervenant dans le secteur, des promoteurs de l'enseignement privé et des municipalités du Burkina Faso.

Le Secrétariat permanent (SP-PDDEB) est l'organe technique chargé du suivi de la mise en œuvre du PDDEB. Il a été mis en place dès l'adoption du PDDEB.

Le fonctionnement et l'organisation du cadre partenarial et des autres instances de travail sont présentés dans la partie 2.2 de ce rapport.

#### **2.1.1.4 Système de suivi des résultats**

Le PDDEB et chacune de ses phases de mise en œuvre ont été assortis de résultats à atteindre pour chaque composante.

Un dispositif unique de suivi reposant sur un ensemble d'indicateurs de performance (matrice de performances présentée en annexe 3) et permettant de suivre et d'évaluer l'exécution du PDDEB et la mise en œuvre du CSLP en général, est en place.

Le suivi s'articule autour d'indicateurs relatifs à chacune des trois composantes du PDDEB, à savoir : (i) l'accès à l'éducation de base, (ii) la qualité de l'éducation de base et (iii) les mutations institutionnelles.

Les indicateurs rendent compte de la mise en œuvre, des réalisations et des résultats des actions exécutées. Certains sont calculés selon le sexe pour apprécier la réduction des inégalités filles / garçon et d'autres tiennent compte de la dimension géographique pour suivre la réduction des disparités éducatives dans les provinces.

Dans ce cadre, le MEBA produit semestriellement (31 juillet et 31 janvier de chaque année) des rapports d'avancement, qui font le bilan de la mise en œuvre et des résultats obtenus.

Pour cela, la DEP dispose de plusieurs outils permettant de produire les informations nécessaires pour suivre et analyser les progrès :

- *l'annuaire statistique* de l'année N, basé sur des questionnaires remplis par les écoles, est disponible vers la fin du mois de mars N+1 ;
- *la carte scolaire* (réalisée en 2004) qui rapproche les besoins et la situation du système de production au niveau local permet d'améliorer la qualité de planification. Elle est gérée au niveau des provinces ;
- *l'enquête annuelle sur les acquis scolaires* ;
- *le tableau de bord statistique* qui permet d'avoir une lecture sur les cinq dernières années des évolutions des indicateurs quantitatifs et qualitatifs du système éducatifs formel et non formel.

---

<sup>8</sup> Le décret n°2007-484/PRES/PM/MEBA du 27 juillet 2007 portant cadre institutionnel de pilotage du PDDEB décrit le dispositif de suivi-évaluation mis en place par le Gouvernement.

### 2.1.2. Constats et analyses critiques concernant l'approche sectorielle « Education de base »

- ☞ **Le PDDEB s'est imposé comme un cadre de référence incontournable de la stratégie, des objectifs et des grandes orientations nationales en matière d'éducation de base.** Depuis sa mise en place, il est cohérent et articulé avec la politique générale de l'Etat et le CSLP. Sa mise en œuvre, depuis plus de sept années, s'inscrit dans un cadre plutôt stable, tant sur le plan de l'organisation institutionnelle et du partage des responsabilités. Cette stabilité révèle une réelle appropriation des autorités politiques et de l'administration<sup>9</sup>.
- ☞ **Depuis sa conception et son démarrage, le PDDEB est fortement soutenu par la communauté internationale.** La crédibilité de la stratégie sectorielle en faveur de l'EPT s'est traduite par l'admission du Burkina Faso à la procédure accélérée ou partenariat *Fast-Track* lors des deux premières conférences des donateurs à Bruxelles en 2002, puis à Paris en 2003.
- ☞ **La politique sectorielle initialement centrée sur la scolarisation primaire s'est progressivement ouverte aux autres ordres d'enseignement, en particulier le post-primaire.** Guidé par les Objectifs du millénaire, le PDDEB s'est tout d'abord concentré sur la prise en charge des questions liées à l'éducation primaire et à l'alphabétisation. Ce focus a été renforcé par le découpage institutionnel, qui a contribué à « cloisonner », d'une certaine manière, les débats et la gestion des conséquences de l'accroissement du nombre d'élèves au sortir du primaire. En effet, cette problématique ne relevait pas du MEBA mais du MERSS. Il faut toutefois souligner que les questions du développement du post-primaire ont été abordées, dès 2004, au niveau sectoriel et dans le cadre du suivi du CSLP. Ce dialogue et cette prise de conscience ont certainement favorisé leur prise en compte dans le document de référence de la phase II du PDDEB élaboré et validé en 2007.
- ☞ **Le PDDEB est résolument orienté vers une gestion axée sur les résultats même si d'importants progrès restent à accomplir pour mieux articuler et utiliser les outils de gestion et de planification mis en place.**
- *La volonté affichée par le MEBA de suivre les résultats s'est progressivement concrétisée et sa capacité à le faire est en constante amélioration*

Dès sa formulation, le PDDEB a fixé des objectifs clairs en termes de résultats autour desquels se sont fédérés l'administration et les partenaires. Cette dynamique a indéniablement stimulé la production de statistiques plus fiables, plus régulières et plus exhaustives. Difficilement en mesure de produire dans des délais raisonnables des informations statistiques sur l'état du système éducatif et ses performances, la DEP/MEBA a pu renverser la tendance en l'espace de quatre années. La production de l'annuaire statistique annuel, du tableau de bord de l'éducation de base, de l'enquête sur les acquis scolaires et la mise à jour de la carte scolaire paraissent désormais ancrées dans ses pratiques même s'il reste toutefois encore des efforts à fournir pour que cette production soit davantage mise à profit à des fins de pilotage et de planification.

Par ailleurs, le PDDEB prévoit la conduite d'évaluations externes au terme de chaque phase ce qui en renforce la redevabilité. La première a été conduite en 2006. (cf. 3.2 – point 5)

---

<sup>9</sup> Le MEBA est dans sa configuration actuelle depuis pratiquement depuis 2001. Le partage des responsabilités, notamment entre le MEBA, le SP-PDDEB et les autres ministères concernés par la politique éducative est resté stable. Depuis 2000, seuls deux ministres se sont succédé à la tête du MEBA.

- *La multitude des outils de gestion et de planification rend difficile leur articulation. Les travaux en matière de planification sont peu utilisés dans le cadre du suivi en exécution. Les efforts à produire pour réconcilier ces processus amènent en outre à s'interroger sur le bien fondé d'une telle démarche. Une réflexion sur la valeur ajoutée, la portée et l'articulation des instruments paraît pour le moins nécessaire.*

Le MEBA a étoffé sa gamme d'instruments de planification (plan d'actions) et de programmation budgétaire (CDMT sectoriel et budget programme) depuis le début de la mise en œuvre du PDDEB. Le MEBA s'appuie sur des outils (CID et SIGASPE) mis en place par le ministère chargé des finances en matière de suivi de l'exécution du budget selon la nomenclature budgétaire par nature et destination.

La revue des instruments utilisés conduit à faire les constats suivants :

- les processus de planification des activités et de préparation du budget sont encore disjoints même s'ils convergent progressivement. L'approbation finale du plan d'actions avait régulièrement lieu, ces dernières années, au cours du premier semestre de l'année concernée. Récemment, le processus a été accéléré afin d'aligner au mieux la préparation du plan annuel du PDDEB sur la préparation du budget de l'Etat. La dualité des approches reste toutefois encore très marquée : DEP/plan d'actions et DAF/budget (y compris budget programme). Compte tenu de l'organisation en place et de l'adoption de nomenclatures différentes, la gestion et la réconciliation de ces processus induisent des coûts de transaction importants et rend complexe le suivi en exécution. Une réflexion sur la valeur ajoutée, la portée, l'articulation des instruments paraît pour le moins nécessaire.
- Le plan d'actions annuel est très détaillé et croise une nomenclature fonctionnelle et une nomenclature par nature ou par activités. Il dépasse le champ du budget puisqu'il intègre toutes sources de financement. Il s'apparente en fait à un programme d'activités établi selon une approche financière basée sur des coûts paramétriques. Il se focalise sur les activités ayant un coût direct. Le coût des ressources humaines, qui reste le principal coût de l'éducation, n'est pas ventilé. Les PTF examinent le plan d'action annuel pour y apporter les ajustements nécessaires.
- Le MEBA produit régulièrement et dans des délais raisonnables des rapports semestriels de suivi et de mise en œuvre du PDDEB en présentant l'exécution par composante. Les PTF rencontrés ont confirmé que la qualité de ces rapports de suivi s'est améliorée depuis 2003. Dans la mesure où la traduction de l'exécution budgétaire selon la nomenclature fonctionnelle se fait de manière extracomptable, les services du MEBA consacrent beaucoup de temps à la préparation de ces documents au détriment du temps passé à l'analyse et à l'exploitation opérationnelle des résultats et des enseignements à en tirer.

Les constats relatifs aux outils de planification et de programmation budgétaire requièrent des approfondissements. Les problèmes rencontrés sont-ils propres au secteur Education ? Faut-il donc nécessairement chercher à maintenir l'ensemble de ces outils et approches ? Est-il indispensable de pouvoir à tout moment mettre en cohérence ces outils, dans la mesure où chacun assure des fonctions différentes ? Quel devrait être le degré de détail pertinent de ces instruments ? Ne serait-il pas plus efficient de mettre l'accent sur la stabilisation du budget programme du MEBA dont la généralisation est programmée dans la stratégie de gestion des finances publiques pour 2012 ?

- ☞ **Les performances du PDDEB sont encourageantes notamment en matière d'accès et de ressources allouées au secteur. Elles sont plus mitigées en ce qui concerne la qualité, le niveau des coûts par élève et la transformation de l'allocation des ressources en résultats scolaires.**

Le MEBA a réussi un changement d'échelle dans la mise à disposition d'intrants scolaires. Le rythme annuel des recrutements d'enseignants et de constructions de salles de classes a plus que doublé par rapport à la précédente décennie. Les tableaux 4 et 5 présentent l'évolution des résultats obtenus entre 2000 et 2007.

**Tableau 4. Éducation formelle : indicateurs de résultats relatifs à l'accès**

Accès	Année 2000-2001	Année 2006-2007	Objectif PDDEB 2010
Nouveaux inscrits en classe de CP1	172 162	346 961	
dont Filles	72 094	159 420	
Taux brut d'admission (TBA) (%)	44,9	78,3	
Taux brut d'admission des filles (%)	38,2	73,2	
Effectif total au primaire	659 967	1 561 258	
Taux brut de scolarisation (TBS) (%)	44,4	66,6	70
Taux brut de scolarisation des filles (%)	37,6	61,2	65
Taux brut de scolarisation dans les 20 provinces les plus défavorisées (%)	28,4	52,3	50
Enseignants chargés de cours	17 294	28 886	
Nombre de salles de classe	17 456	28 925	

Source : annuaires statistiques du MEBA.

**Tableau 5 - Éducation formelle : indicateurs de résultats relatifs à la qualité**

Qualité	Année 2000-2001	Année 2006-2007	Objectif PDDEB 2010
Taux de redoublement en CP (%)	12,5	7,7	
Taux de redoublement en CE (%)	16,8	13,0	
Taux de redoublement en CM (%)	30,3	23,8	
Taux de succès au CEP (%)	62,3	69,9	
Taux d'achèvement (%)	28,1	36,4	
Déficit en places assises	102 069	250 583	
Salle de classe en paillote	639	2 433	
Nombre d'élèves par enseignant	52,2	54,1	50
Ratio livre de calcul / élèves	0,48	0,73	1
Ratio livre de lecture / élève	0,55	0,58	1

Source : annuaires statistiques du MEBA.

Les résultats de la phase I du PDDEB ont révélé un accroissement notable du Taux brut d'admission (TBA) au niveau primaire (44,9 % en 2000-2001 et 78,3 % en 2006/2007), une évolution régulière, mais lente, du taux d'achèvement du primaire (de 28 % en 2000/2001 à 36,4 % en 2006/2007) qui semble toutefois s'accélérer sur la période récente. Le Taux brut de scolarisation pour le primaire, évalué à 44,4 % en 2000-2001, est de 66,55 % en 2006/2007. Au total, plus de 11 500 salles de classes ont été mises en service et autant d'enseignants recrutés sur cette période.

Les performances sont moins significatives en matière de qualité même si l'efficacité du rendement interne s'est accrue. Sur 1 000 élèves entrés au primaire en 2006-2007, 648<sup>10</sup> devraient réussir le CEP, contre 201 en 2000/2001, ce qui est la conséquence directe de la

<sup>10</sup> En appliquant les taux de promotion, de redoublement et d'abandon à une cohorte fictive de 1000 enfants entrés en 1<sup>ère</sup> année.

baisse des abandons et des redoublements. L'évaluation des acquis scolaires en français et en mathématiques montre que le niveau demeure relativement faible. Malgré la baisse des redoublements, moins de 60 % des élèves savent lire couramment au terme du primaire. De fortes disparités subsistent : (i) selon les régions, principalement au détriment du Sahel, de l'Est et de la boucle du Mouhoun (avec des taux d'achèvement de 30 à 50 % plus faibles que la moyenne nationale), (ii) selon le genre, et (iii) selon le niveau de vie. Le taux d'accès en 6<sup>ème</sup> année est de 29,3 % pour les filles contre 33,3 % pour les garçons, de 21,2 % pour les ruraux contre 85,5 % pour les urbains et de 12,4 % pour les enfants issus des familles les plus pauvres contre 84,6 % pour les enfants issus des familles les plus riches.

Les ressources éducatives allouées à l'éducation de base (primaire et alphabétisation) étaient estimées à 62 % des dépenses d'éducation en 2003/2004, ce qui constitue un arbitrage courageux en vue de l'atteinte des OMD.

Malgré ces progrès, le Burkina Faso est encore loin d'atteindre les objectifs d'Education pour tous (EPT) en 2015 et fait aujourd'hui un choix moins ambitieux dans le cadre de la phase II du PDDEB, mais qui apparaît plus réaliste, au regard de ses contraintes financières, humaines et physiques (nombre de salles de classes à construire, nombre d'enseignants à recruter, etc.), en visant un taux d'achèvement de 70 % en 2015. Par ailleurs, le coût réel par élève, exprimé en unités de PIB/tête se situe à un niveau supérieur à ceux observés en Afrique francophone (0,2 contre 0,11), en partie en raison de coûts salariaux « relativement » élevés. L'allocation de ressources humaines et financières et leur transformation en résultats scolaires présentent une grande variété selon les régions et les établissements, ce qui reflète la faiblesse du système de gestion et de pilotage.

☞ **La séquence des travaux d'analyse stratégique, de décisions politiques et de phases opérationnelles a engendré certains coûts de transaction, des retards et entraîné une certaine confusion sur les objectifs poursuivis et les hypothèses de politique.**

Le démarrage du PDDEB (effectif en 2002 alors que le programme avait été validé en 1999) a connu de multiples reports en raison notamment des délais de mise en place des financements extérieurs coordonnés, ce qui a conduit à un glissement dans la mobilisation des ressources et des objectifs dans le temps.

Peu de temps après le démarrage du PDDEB, le Gouvernement burkinabé a par ailleurs soumis une requête à l'initiative IMOAEPT en 2003, laquelle a été agréé et a contribué à mobiliser les ressources de plusieurs partenaires (France, CE). Les objectifs de politique éducative présentés dans cette requête étaient plus ambitieux que ceux du PDDEB et nécessitaient des réformes structurelles importantes, notamment sur le plan salarial et sur celui des coûts unitaires des constructions scolaires. Les objectifs chiffrés et en termes de réformes de la phase I du PDDEB n'ont pas pour autant été ajustés en conséquence.

L'évaluation de la première phase du PDDEB a été mal anticipée et les travaux ont été conduits avec retard, si bien que les résultats ont été mis à la disposition des autorités en juillet 2006, alors que ceux-ci devaient servir d'inputs à la formulation de la deuxième phase. Le document de référence du PDDEB II n'a donc pu être proposé en version provisoire qu'en avril 2007. Il a ensuite été validé par le Conseil des ministres en octobre 2007. Dans l'intervalle de temps, la loi portant réforme du système éducatif a revu le concept d'éducation de base pour l'élargir au post-primaire, ce qui a induit des ajustements sur le champ couvert par la phase II et son coût financier.

Parallèlement, une analyse sectorielle de type RESEN a été engagée en 2007. Ses résultats partiels ne seront disponibles qu'au 2<sup>ème</sup> semestre 2008 et seront utilisés pour formuler une nouvelle requête de financement à l'initiative IMOAEPT, qui devrait être examinée en

septembre 2008. Cette dernière devrait modifier certaines hypothèses opérationnelles de la phase II du PDDEB et pourrait donc conduire à de nouveaux ajustements dès 2009.

- ☞ **Le processus de mise en œuvre opérationnelle du PDDEB reste à renforcer pour rendre synchrone les réformes, l'exécution des plans d'actions et l'atteinte des objectifs poursuivis.** Compte tenu des ambitions affichées, la stabilisation de certains volets de la politique éducative constitue une nécessité, notamment en ce qui concerne :
  - *La finalisation et la mise en œuvre d'une stratégie d'accompagnement des mutations institutionnelles<sup>11</sup>, instrumentales<sup>12</sup> et en matière de ressources humaines<sup>13</sup>*

La première phase du PDDEB a montré que les capacités des acteurs à analyser les résultats obtenus et à rétroagir sur la planification des activités et la répartition des moyens pour améliorer les performances étaient encore insuffisantes. La mise en place d'une telle politique doit permettre aux acteurs d'évoluer vers un véritable pilotage stratégique du système. Dans ce cadre, une réflexion sur le renforcement des capacités du MEBA est en cours depuis le début de la mise en œuvre du PDDEB. Le sujet est systématiquement évoqué dans les aides mémoires conjoints sans beaucoup de succès jusqu'à présent. Après plusieurs travaux auxquels le MEBA n'a pas totalement donné suite<sup>14</sup>, la direction des Ressources humaines a lancé une étude interne afin de recenser et décrire les emplois et des postes, puis procéder sur cette base à un diagnostic par structure sur les besoins en ressources humaines. Plus récemment, une étude financée par la CE (lancement en juillet 2007) vise à élaborer une stratégie et un plan pluriannuel d'appui institutionnel ciblé sur la direction des Etudes et de la planification (DEP) et la direction de l'Administration et des finances (DAF) du MEBA. La CE ainsi que l'ACDI et l'AFD réfléchissent à la possibilité de mutualiser leurs financements en appui à cette stratégie et à ce plan une fois qu'ils auront été définis et validés. **Force est de constater que MEBA et PTF éprouvent de réelles difficultés à appréhender et accompagner la problématique du renforcement des capacités depuis le démarrage du PDDEB.**

- *La stabilisation de la politique de recrutement, de rémunération et de gestion pédagogique des enseignants.*

Depuis quelques années, l'Etat modifie sa politique de recrutement des personnels enseignants en ayant principalement recours à des instituteurs-adjoints contractuels, dont le coût est d'environ 40 % inférieur à celui des instituteurs fonctionnaires, mais 30 % plus élevé que la valeur du cadre indicatif *Fast-Track* (3,5 unités de PIB par tête) ce qui pourrait poser un problème à terme de soutenabilité budgétaire. Dans le même temps, la réforme (loi de programmation de la décentralisation de 1998) qui prévoit le recrutement des enseignants de l'éducation de base dans le cadre de nouvelles compétences dévolues aux collectivités tarde à se mettre en place. Il en est de même des actions relatives à la gestion pédagogique des enseignants (revitalisation de la réforme des curricula, dotation des écoles normales en matériels didactiques, définition d'une politique de formation continue, dotation des écoles en manuels scolaires, etc.).

<sup>11</sup> Il s'agit notamment de l'organisation, des attributions et des articulations fonctionnelles au niveau central et déconcentré au sein du MEBA, mais aussi au niveau décentralisé avec les collectivités locales.

<sup>12</sup> Il s'agit du système de collecte de données statistiques et financières, de la consolidation de ces données, de la poursuite de la mise en place de la carte éducative, de la finalisation et de l'opérationnalisation des tableaux de bord de suivi du PDDEB, de la mise en œuvre des systèmes de gestion des manuels scolaires, de l'articulation entre les instruments de programmation et de planification, du suivi des maîtrise d'ouvrages déléguées pour les constructions scolaires....

<sup>13</sup> En particulier les profils de poste, les lettres de mission, le plan de formation des personnels, etc.

<sup>14</sup> Notamment le Plan de formation des cadres de gestion et d'administration (selon organigramme-cible) réalisé par le bureau d'études Core Advice en avril 2001. Définitions de fonctions par structure du MEBA, août 2001.

- *La stabilisation de la politique de constructions scolaires.*

Différents types de constructions scolaires coexistent depuis le démarrage du PDDEB. L'estimation des dépenses de la première phase n'a pas pris en compte le coût de la construction des logements des maîtres. Il paraît donc important de stabiliser les normes techniques de construction, de préciser les modalités de prise en compte de l'obligation légale de logement des maîtres et de les intégrer dans le cadrage budgétaire. Par ailleurs, l'encadrement et le suivi des maîtrises d'ouvrage déléguées comme la société Faso Baara qui devraient s'étendre à d'autres opérateurs, mériteraient d'être définis et systématisés. Il apparaît indispensable de prévoir des appuis à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, qui pourrait être déconcentrée aux directions provinciales (sélection des maîtres d'œuvre, contrôle et suivi des travaux, gestion de la carte éducative, etc.).

## **2.2. Le partenariat dans la cadre de l'approche sectorielle « Education de base »**

### **2.2.1. Repères-clés concernant le partenariat**

Le cadre partenarial entre le ministère de l'Education de base et de l'Alphabétisation et ses partenaires techniques et financiers s'est progressivement structuré pour apporter des réponses aux constats effectués lors de la préparation du PDDEB en 1999.

*« Des insuffisances persistent en matière de pilotage, du suivi et d'évaluation des divers projets, programmes et activités de mise en œuvre dans le cadre des financements extérieurs tous mis en œuvre sous forme de projets. La responsabilité en revient d'une part au ministère de l'Education dont les efforts de coordination n'ont pas permis de mettre en cohérence les interventions extérieures, d'intégrer les activités dans les structures nationales et d'optimiser leur apports ; d'autres part, aux attitudes de certains partenaires qui choisissent parfois leurs domaines d'intervention sans toujours suffisamment tenir compte des stratégies du ministère de l'Education. »* (Extrait du PDDEB – 1999).

Ce cadre partenarial s'articule autour des éléments suivants :

- un cadre de concertation formalisé dans un document appelé « Cadre Partenarial » et signé par les principaux PTF appuyant le PDDEB ;
- un chef de file au sein des PTF ;
- un dispositif de financement conjoint qui rassemble plusieurs PTF : le protocole de financement conjoint.

#### **2.2.1.1 Accord partenarial : dialogue MEBA – PTF**

Le MEBA, ses principaux PTF (Banque mondiale, Belgique, Canada, AFD/France, Pays-Bas, Suisse, Unicef, Union européenne,) et plusieurs ONG (Catholic Relief Service, Oxfam, CCEB/BF) ont signé un « **cadre partenarial** » du PDDEB en **mai 2002**.

Ce cadre partenarial a été **révisé en juin 2007** pour tenir compte de l'actualisation du dispositif institutionnel et des dispositions du protocole de financement commun signé en 2005.

Ce document définit les modalités de concertation et de dialogue entre le Gouvernement et les PTF pour améliorer l'efficacité de l'aide apportée dans le secteur de l'éducation de base. Il énonce une série d'engagements réciproques de nature à favoriser une meilleure appropriation nationale du PDDEB (processus de planification, de budgétisation et de production des rapports de suivi), une réduction des coûts de transaction, un plus grand alignement des PTF sur les procédures burkinabés (« s'abstenir d'effectuer des revues bilatérales », « travailler à fournir à terme un appui financier sous forme d'aide budgétaire ciblée ou non ciblée ») et une meilleure coordination et harmonisation entre les bailleurs.



Il fixe des orientations générales et énonce des déclarations d'intention concernant les modalités d'intervention. Les financements des partenaires doivent s'inscrire dans le cadre du PDDEB. Les partenaires peuvent utiliser l'aide projet et sont invités selon leur possibilité à utiliser les structures du MEBA pour la gestion financière de leur appui. Les parties prenantes s'étaient fixées comme objectif de développer avant la fin de la première phase (2005) une approche commune en matière de procédures (financières, administratives, suivi/évaluation) avec comme perspectives à terme de recourir à une aide budgétaire sectorielle.

Le cadre partenarial indique également la conduite à suivre, tant pour le Gouvernement que pour les PTF, pour mieux s'informer mutuellement (échanges de correspondances qui doivent transiter par le chef de file et le Secrétariat général du MEBA, modes de consultation, etc.) et renforcer la coordination. A cet effet, il précise les modalités du dialogue entre le Gouvernement et les PTF sur la base de trois instruments : (i) la désignation d'un chef de file parmi les PTF ; (ii) des réunions conjointes générales et l'animation de groupes thématiques conjoints ; (iii) des missions conjointes de suivi du PDDEB.

#### ☞ *Désignation d'un chef de file des PTF en appui au PDDEB*

Initialement mentionné dans le protocole de financement conjoint (fonds commun CAST/FSDEB présenté en détail au point 2.2.1.2 de ce rapport), le mandat du chef de file a été réaffirmé dans le cadre partenarial révisé. Il est prévu que les PTF désignent parmi eux, de manière consensuelle et pour une durée d'un an renouvelable, un chef de file, représentant et porte-parole des PTF signataires du cadre partenarial. Il n'a pas de responsabilité juridique. Il doit appuyer le MEBA dans la coordination des activités du PDDEB et dans la concertation avec les autres PTF, chaque fois que nécessaire. A ce titre, le chef de file :

- joue le rôle d'interface entre les PTF et le gouvernement ;
- peut initier, au nom des PTF et après accord de ces derniers, toute correspondance à l'attention du gouvernement en relation avec les objectifs du PDDEB ;
- entreprend toute action susceptible de renforcer l'harmonisation, la coordination et le partenariat entre les PTF dans le cadre du cadre partenarial et de la mise en œuvre du PDDEB ;
- réceptionne les demandes nouvelles d'adhésion au cadre partenarial des autres partenaires techniques et financiers et les transmet au MEBA pour la suite de la procédure.

Le protocole de financement conjoint prévoit par ailleurs que le chef de file soit un des partenaires du fonds commun CAST/FSDEB et centre son rôle sur la bonne mise en œuvre du protocole de financement conjoint.

**Le chef de file a été assuré par le Canada entre 2003 et 2005, puis par l'AFD entre 2005 et 2007. Cette fonction est actuellement remplie par les Pays-Bas. Ces trois partenaires sont signataires à la fois du protocole de financement conjoint et du cadre partenarial.**

#### ☞ *Les missions semestrielles conjointes de suivi (MCS)*

Le MEBA organise deux missions conjointes de suivi par an selon des termes de référence partagés avec les PTF. Celles-ci comprennent généralement : une mission de terrain, un atelier technique et une rencontre politique pour la signature de l'aide mémoire.

Les MCS réunissent les structures du MEBA au niveau central et déconcentré, les syndicats, les principales ONG, les partenaires techniques et financiers du PDDEB quel que soit le mode de financement retenu, ce qui représente environ une quarantaine de participants.

La première MCS de l'année se déroule normalement en mars/avril. Elle est consacrée à dresser un bilan de l'exécution technique et financière du PDDEB de l'année précédente. La deuxième

MCS, organisée en septembre/octobre permet de procéder au bilan de l'exécution du budget du PDDEB sur le premier semestre de l'année, à l'analyse des résultats éducatifs de l'année scolaire précédente, à l'examen du plan d'actions du PDDEB de l'année suivante et à la préparation/appréciation de la rentrée scolaire de l'année en cours.

Le protocole de financement conjoint précise que les documents suivants doivent être produits :

(i) pour la **première mission conjointe** de l'année :

- le projet de Plan d'actions annuel budgétisé du MEBA pour l'année suivante aux fins d'éclairer la préparation du budget du MEBA ;
- l'actualisation du Cadre des dépenses à moyen terme sur la base des Plans d'actions et des budgets-programmes ;
- le rapport annuel d'activités du PDDEB de l'année précédente ;
- le rapport annuel d'exécution du budget du PDDEB de l'année précédente selon les formes requises par la législation en vigueur pour les situations périodiques ;
- les rapports d'audit financier et de passation des marchés de l'année précédente ;
- le tableau des indicateurs mis à jour.

(ii) pour la **deuxième mission conjointe** de l'année, avec remise aux participants au plus tard quatre semaines avant sa tenue :

- le rapport d'exécution du budget du PDDEB pour le premier semestre de l'année en cours ;
- le rapport d'activités du PDDEB pour l'année scolaire écoulée ;
- le Plan d'actions annuel pour l'année à venir revu et corrigé pour adoption lors du CASEM prévu à cet effet ;
- le plan de trésorerie et le plan de passation des marchés, qui devront être annexés au Plan d'actions budgétisé ;
- un état du budget de l'exercice à venir.

Les conclusions de chaque mission conjointe de suivi du PDDEB sont consignées dans un aide-mémoire préparé et approuvé conjointement par le MEBA et les PTF, puis cosigné par le MEBA et le chef de file.

#### *☞ Les groupes thématiques conjoints et les réunions générales mensuelles de suivi*

Quatre groupes thématiques ont été mis en place, à titre consultatif, d'une part, pour animer les réflexions sur les préoccupations majeures mises en avant dans chacune des composantes du PDDEB, et, d'autre part, pour faciliter le suivi des recommandations issues des MCS et contribuer à la préparation des MCS :

- groupe « Accès à l'éducation de base »,
- groupe « Qualité de l'éducation de base »,
- groupe « Pilotage du PDDEB »,
- groupe « Gestion financière et allocation de ressources ».

Ils se réunissent au moins une fois par mois, sont conjoints, présidés par un représentant du MEBA et coprésidés par un représentant des PTF. Les PTF sont représentés dans tous les groupes.

Leur fonctionnement a été activé principalement depuis fin 2005.

Des réunions conjointes générales sont par ailleurs organisées mensuellement par le Secrétaire général du MEBA. Les travaux de chaque groupe thématique sont présentés dans ce cadre.

### 2.2.1.2 Les financements extérieurs en appui au PDDEB

Le financement extérieur du PDDEB est assuré par de multiples sources de financement :

- le fonds commun CAST/FSDEB (Banque mondiale, Belgique, Canada, Danemark, France, Pays-Bas, Suède et Unicef) ;
- l'aide budgétaire sectorielle non affectée 2006-2008 de la Commission européenne ;
- des aides projets en appui au PDDEB (BAD, BID, JICA, PAM, Unicef, USAID, ...) ;
- des aides projets directement versés au Fonds national pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle (Danemark, Pays-Bas, Suède, Suisse) ;
- des interventions des ONG internationales (Plan, Catholic Relief Service...) et nationales ;
- des initiatives de la coopération décentralisée.

Le financement de l'initiative *Fast-Track* devrait prochainement être ajouté à cette liste.

Le tableau 6 présente la répartition entre les différents modes de financement des plans d'actions en 2007 et 2008.

**Tableau 6. Modes de financement des plans d'actions – 2007 et 2008 (prévisions)**  
(en %)

	Budget Etat*	CAST	Projets / ONG	Col Locales	Total
PA 2007	58,1	17,7	24,1	0,1	100
PA 2008	69,3	10,9	19,7	0,1	100

\*y compris l'ABS de la CE.

Source : AFD. Données produites par les auteurs sur la base de la bibliographie consultée.

Par ailleurs, en participant au financement du budget de l'Etat, les partenaires qui interviennent sous forme d'ABG non ciblée soutiennent également le PDDEB et contribuent de manière indirecte à son financement.

#### 2.2.1.2.1 Financement sous forme d'aide projet

Plusieurs partenaires importants ont adopté des modalités de financement sous forme d'aide-projet (BAD, BID, PAM, Japon, Suisse, ONG Cathwell et USAID).

L'ensemble de ces projets sont inscrits au Programme d'Investissement Public (PIP) mais leur exécution est de type extra budgétaire. En conséquence, elle n'est pas retracée dans le circuit informatisé de la dépense de l'Etat (CID).

En 2007, le montant total des projets éducatifs inscrits au PIP s'élevait à 16,4 milliards de FCFA et présentait un taux d'exécution de l'ordre de 75 %.

En plus des projets inscrits au PIP, d'autres ressources connues, au niveau conventionnel, échappent en exécution et en suivi à la maîtrise de l'Etat. Il s'agit notamment des conventions en gestion interne à un bailleur, des conventions des ONG et des conventions de coopération décentralisée.

#### 2.2.1.2.2 Financement harmonisé en appui au PDDEB

Pendant la première phase du PDDEB, les financements de plusieurs PTF (Banque mondiale, Belgique, Canada, Danemark, France, Pays-Bas et Suède) ont été gérés par le Bureau des projets éducation (BPE) - structure sous la tutelle du MEBA - selon des procédures convenues avec ces PTF et les dispositions d'un manuel spécifique de procédures financières, administratives et comptables.

A la suite de la suppression anticipée du BPE<sup>15</sup> et au transfert de ses compétences à la DAF du MEBA, le Gouvernement burkinabé et les PTF ont décidé, dès 2004, d'utiliser les procédures nationales dans le cadre d'un appui budgétaire sectoriel. Ce nouveau dispositif a été concrétisé par la création, dans la Loi de Finances de 2005, d'un Compte d'affectation spéciale du Trésor (CAST)<sup>16</sup>, dénommé le Fonds de soutien au développement de l'enseignement de base (FSDEB), et la signature du Protocole de financement commun (PFC) en novembre 2005.

Le PFC énonce les modalités et procédures communes en matière de coordination, d'analyse des performances et de gestion (décaissements et audits) du financement commun. Ce financement commun est assimilé à une aide budgétaire sectorielle ciblée.

Le PFC est signé par le ministère chargé des Finances, par le MEBA et par sept PTF (AFD, Banque mondiale, Belgique, Canada, Danemark, Pays-Bas et Suède).

Les ressources du CAST/FSDEB sont utilisées pour régler les dépenses du PDDEB inscrites dans le plan d'actions annuel budgétisé, selon les dispositions législatives et réglementaires du Burkina Faso.

Les opérations du CAST/FSDEB sont planifiées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général. La gestion financière du CAST/FSDEB est aussi entièrement assurée par l'administration (MEF et MEBA).

Les dépenses du CAST/FSDEB sont retracées dans le système informatique de gestion des dépenses de l'Etat (Circuit informatisé de la dépense). Le CAST ne peut exécuter des opérations, qu'à hauteur des ressources disponibles. Le solde annuel<sup>17</sup> positif est reporté d'une année sur l'autre.

Le CAST/FSDEB permet d'affecter les ressources à un objet précis, en l'occurrence certaines dépenses du PDDEB.

Un guide des opérations financières du CAST/FSDEB, validé en mars 2006, régit le fonctionnement de ce compte.

Les PTF déterminent leurs contributions, d'une part, sur la base des progrès réalisés dans la mise en œuvre du PDDEB au moyen des indicateurs de performance élaborés dans le cadre du suivi du PDDEB, et, d'autre part, sur la base du besoin de trésorerie pour la mise en œuvre du Plan d'actions de PDDEB de l'année suivante.

L'appui financier annuel d'un PTF est en principe décaissé en deux tranches :

- la **première tranche annuelle** doit être décaissée avant le début de l'année N ou en janvier de l'année N au plus tard. La décision de décaissement est basée sur les conclusions de la deuxième mission conjointe annuelle de suivi du PDDEB tenue lors du deuxième semestre de l'année N-1 (normalement en octobre). Dans ce cas, la décision de décaissement est fondée sur : (i) l'appréciation de la mise en œuvre du plan d'actions annuel de l'année N-1 ; (ii) l'appréciation du plan d'actions annuel de l'année N ;
- la **deuxième tranche annuelle** doit être décaissée avant le mois de juillet de l'année N. La décision de décaissement est basée sur les conclusions de la première mission conjointe de

<sup>15</sup> Un audit réalisé en 2004 a mis en évidence des irrégularités dans la gestion du BPE, ce qui a provoqué sa suppression anticipée. La gestion extinctive du BPE a été confiée à un directoire.

<sup>16</sup> Afin de pouvoir retracer certaines opérations particulières, le législateur du Burkina Faso a créé la possibilité d'ouvrir des Comptes d'affectation spéciale du Trésor (CAST). La loi du 24/01/2003 relative aux Lois de Finances stipule que « les opérations des CAST sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général et sauf dispositions contraires prévues par une loi de Finances, le solde de chaque CAST est reporté d'année en année. Les CAST retracent des opérations, qui par suite d'une disposition de la loi de Finances prise à l'initiative du gouvernement, sont financées au moyen de ressources particulières. »

<sup>17</sup> Il s'agit du solde entre les dépenses non engagées et les ressources nécessaires pour payer les dépenses engagées mais non encore liquidées.

suivi de l'année N (normalement organisée en mars de chaque année). Elle est fondée sur le constat de bonne mise en œuvre financière du plan d'actions annuel.

Dans la mesure du possible, les décisions de décaissement sont prises de façon consensuelle. Ces décisions font l'objet d'une lettre de notification unique du chef de file adressée au Gouvernement, au nom de l'ensemble des PTF signataires du PFC.

Les tableaux en annexe 4 présentent l'emploi des ressources du CAST/FSDEB dans le Plan d'actions prioritaire de 2005 et dans le Plan d'actions réaménagé de 2006.

Ces derniers montrent qu'une majeure partie des ressources a été destinée en 2005 et 2006 :

- à la construction d'écoles et de logements de maîtres ;
- au financement de campagnes d'alphabétisation ;
- au soutien de l'initiative « fonds écoles » et « cartables minimum ».

#### *2.2.1.2.3 Financement du CSLP via l'aide budgétaire globale*

Les aides budgétaires globales sont mises en œuvre par 8 partenaires techniques et financiers (Allemagne, BAD, Banque mondiale, CE, Danemark, France, Pays-Bas, Suède, Suisse) et sont régies par le cadre de gestion des aides budgétaires globales en appui au CSLP (CGAB-CSLP) signé en 2005 qui a succédé au protocole de soutien budgétaire conjoint au CSLP (SBC-CSLP). Le CGAB-CSLP cherche à améliorer la prévisibilité et la régularité des appuis budgétaires et à renforcer la coordination entre partenaires à travers des mécanismes conjoints de décaissement et des rapports d'évaluation communs, de manière notamment à réduire les coûts de transaction pour une plus grande efficacité de l'aide.

Les ABG ont pour objectif de soutenir globalement la mise en œuvre du CSLP tout en laissant au gouvernement la responsabilité de la gestion et de l'exécution des ressources selon les priorités du CSLP traduites dans les lois de finances annuelles.

Ces aides budgétaires, non ciblées, sont décaissées sur la base des performances annuelles à trois niveaux : (i) la stabilité macroéconomique (sur la base des revues du FMI), (ii) la qualité de la mise en œuvre du CSLP, et (iii) les progrès enregistrés dans la mise en œuvre des réformes des finances publiques.

Le Gouvernement et les PTF signataires du CGAB-CSLP établissent chaque année une « matrice de critères de performances et de décaissement » avec une perspective de trois ans (et des repères annuels). La matrice de performances est utilisée par les partenaires du CGAB pour apprécier globalement la mise en œuvre du CSLP. La première matrice a été validée en 2005 et la plus récente en mai 2008. La version 2007-2009 de cette matrice a trois composantes : des appréciations générales (4), des mesures et actions à court terme (34) et des indicateurs d'*output* et de résultats (26). Plusieurs éléments de matrices sont en relation directe avec la mise en œuvre du PDDEB.

Parmi les mesures, on recense :

- la production du CDMT sectoriel par le MEBA ;
- la finalisation et la validation du document de la phase II du PDDEB avant la fin de 2007 et le démarrage de sa mise en œuvre en 2008 ;
- le transfert des écoles dans 49 communes urbaines ;
- l'extension de l'outil « Fonds écoles » à 22 provinces et à leurs communes urbaines.

Parmi les indicateurs de résultats, on retrouve des principaux indicateurs du PDDEB, à savoir :

- le pourcentage des allocations budgétaires pour l'éducation de base ;
- le taux d'exécution du budget du MEBA ;
- le taux brut d'admission des filles en CP<sup>1</sup> ;
- le taux brut de scolarisation (global filles et 20 provinces prioritaires) ;
- le taux d'achèvement au primaire ;
- les ratios manuel / élève et élèves par maître.

## 2.2.2. Constats et analyses critiques concernant le partenariat

### 2.2.2.1 *Cadre partenarial*

☞ **Le dispositif de coordination et de concertation est globalement fonctionnel et piloté par le MEBA.** Depuis l'entrée en vigueur du cadre partenarial, les revues semestrielles se sont toujours tenues : les premières revues de l'année se sont déroulées entre mars et mai et les secondes entre septembre et décembre. Au total, onze missions conjointes ont été organisées depuis mars 2003 et ont systématiquement abouti à la production d'un aide-mémoire signé conjointement par le MEBA et le chef de file des PTF.

**Tableau 7. Date des MCS 2003-2008**

	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Date MCS	mars-03	sept-03	mars-04	déc-04	mai-05	déc-05	mai-06	déc-06	avr-07	nov-07	mars-08	-

Source : AFD. Données produites par les auteurs sur la base de la bibliographie consultée.

Les revues s'appuient en général sur les conclusions des missions de terrain et sur la documentation prévue même si cette dernière a parfois pu être considérée comme incomplète.

Entre les revues sectorielles, les travaux des groupes thématiques et les réunions mensuelles prennent le relais pour faciliter le suivi et le dialogue. Ces travaux techniques entre les MCS se sont intensifiés depuis la mise en place du CAST/FSDEB.

☞ **Les revues rationalisent considérablement les relations entre les autorités nationales et les PTF en créant une certaine unicité de dialogue.** Les aide-mémoires issus de ces MCS vont d'ailleurs au-delà de simples constats sur l'exécution du PDDEB. Leur format a évolué pour mieux identifier les points de dialogue et se concentrer sur un nombre réduit de recommandations qui découlent chacune d'un constat et d'une analyse. Chaque aide-mémoire s'apparente ainsi à une véritable feuille de route pour le MEBA entre deux revues.

La tonalité et le réalisme des recommandations se sont aussi nettement améliorés. A titre d'illustration, la première revue organisée du 5 au 12 mars 2003 présentait près d'une trentaine de mesures à adopter par le MEBA dans des délais très contraignants. L'expérience a montré le caractère irréaliste de beaucoup d'entre elles (production d'un CDMT complet par la DAF pour fin avril 2003, transmission d'un plan de mise en œuvre des mutations humaines et institutionnelles pour fin avril 2003, projet de CDMT pour l'ensemble du secteur éducatif à présenter en septembre 2003, plan de transfert des fonctions du BPE à la DAF et à la DEP pour le 30/04/03, etc.). La onzième revue qui s'est déroulée en mars 2008 a retenu quinze recommandations couvrant les quatre composantes du PDDEB, avec au maximum quatre recommandations par composante (accès, qualité, gestion financière,

pilotage), toutes étayées d'un constat liminaire et d'une analyse succincte sur la situation de chacune des thématiques abordées.

- ☞ **Le dispositif « rapproché » de dialogue et de concertation** (MCS, groupes thématiques, réunions mensuelles générales) peut donner l'impression que le PDDEB est cogéré par l'administration et les PTF. Certains responsables de l'administration burkinabé se demandent d'ailleurs si le temps consacré aux instances conjointes de concertation ne se fait pas au détriment du travail de coordination au sein de l'administration elle-même. Le dialogue sectoriel qui s'instaure semble ainsi cultiver une certaine ambiguïté sur le rôle des bailleurs, entre un positionnement de strict financeur (et de contrôle) et un positionnement de conseil et d'assistance à maîtrise d'ouvrage.
- ☞ **La mutualisation des compétences et des moyens s'organise progressivement entre partenaires pour faire face à la multiplicité des thématiques abordées et à l'abondance des instances de concertation.** Le tableau 8 illustre la participation actuelle des partenaires aux différents groupes thématiques pilotés par le MEBA. Bien que perfectible, la répartition du travail en fonction de l'expertise disponible au sein de chaque partenaire, de la nature des analyses à conduire et de la multiplicité des champs à couvrir semble s'améliorer au fil du temps.

**Tableau 8. Participation des partenaires aux différents groupes thématiques**

Groupe thématique	Partenaires
Accès	Unicef/Pays-Bas/Canada
Qualité	AFD/Danemark / Unicef/Pays-Bas/Coopération Suisse/Canada
Pilotage	Canada/Danemark / Commission européenne / Unicef/AFD
Gestion financière	Danemark /Unicef/Canada /Banque mondiale

Source : AFD. Données produites par les auteurs sur la base de la bibliographie consultée.

De la même manière, les compétences extérieures mobilisées par tel ou tel partenaire pour lui apporter une expertise sur une question spécifique ou un appui technique sur une thématique particulière semblent progressivement mieux partagées avec les autres partenaires et de manière plus systématique. On peut citer, à titre d'illustration, les consultants mobilisés par la coopération canadienne dont les travaux sont régulièrement mis à la disposition des autres partenaires pour préparer les revues semestrielles.

Des progrès dans le partage et la mise en commun des inputs nécessaires à l'instruction des concours sont toutefois encore à accomplir. En effet, les missions effectuées par chaque partenaire pour instruire de nouveaux financements sont principalement déterminées par les agendas respectifs de chacun (disponibilité des ressources financières, contraintes d'engagement, achèvement du financement précédent) et ne semblent pas guidées jusqu'à présent par un souci réel de mutualiser la mobilisation des expertises nécessaires aux travaux préparatoires à la mise en œuvre de nouveaux concours.

- ☞ **Le cadre partenarial mis en place au travers de l'approche sectorielle a permis d'associer de nouveaux acteurs au suivi de la politique éducative. A titre d'illustration, les ONG nationales, les associations de parents d'élèves et les syndicats d'enseignants sont en effet représentés dans le Comité national de pilotage du PDDEB et participent régulièrement aux missions conjointes de suivi.**

Dans ce cadre, ils ont beaucoup plus que par le passé accès à des informations structurées sur le système et son évolution et peuvent aussi exprimer librement leurs points de vue sur les orientations du programme et sa mise en œuvre. Ces acteurs n'ont toutefois pas encore complètement trouvé leur place au sein de ce dispositif pour pouvoir contribuer activement

au dialogue sectoriel. Ils n'ont en effet quasiment aucun contact avec les autres partenaires entre deux revues, ont rarement les moyens de se concerter au sein de leur propre structure pour préparer leurs contributions aux débats, et n'ont pas encore acquis tous les « automatismes » indispensables à l'organisation efficace de leur participation dans ces nouvelles instances de concertation.

Le cadre formalisé du PDDEB constitue certes une excellente opportunité pour améliorer ce processus de mise en réseau d'acteurs pluriels. Il n'est toutefois pas suffisant et doit nécessairement s'accompagner d'une démarche volontariste des partenaires « institutionnels », y compris les PTF pour renforcer le processus mutuel d'apprentissage et rompre avec la relative opacité pour des tiers du dialogue bilatéral Gouvernement / PTF.

### **2.2.2.2 Financement harmonisé en appui au PDDEB : CAST/FSDEB**

☞ **Le CAST/FSDEB est une modalité qui concrétise l'harmonisation entre partenaires et met en pratique les intentions de la lettre d'entente initiale signée en 2002. Les modes de financement du PDDEB sont encore toutefois trop diversifiés pour permettre une réduction substantielle des coûts de transaction pour le MEBA.**

Le financement conjoint du PDDEB regroupe désormais huit partenaires majeurs du Burkina Faso et témoigne d'une certaine attractivité puisque l'année 2007 a été marquée par l'adhésion de l'Unicef et le retour de la Suède. Par ailleurs, il est vraisemblable que le financement du fonds catalytique, s'il est octroyé, sera mis en œuvre dans le cadre du CAST/FSDEB.

Le choix initial de ce mode opératoire relève, semble-t-il, d'un compromis entre les partenaires qui souhaitent s'orienter vers une aide budgétaire non ciblée et ceux qui désiraient maintenir une certaine traçabilité des dépenses par manque de confiance dans les procédures nationales ou par impossibilité d'intervenir sous forme d'aide budgétaire sectorielle non ciblée en raison de leurs propres contraintes de procédures.

Le CAST/FSDEB représente entre 10 et 20 % des financements des plans d'actions selon les années, et environ 50 % des dépenses d'investissement du secteur. Entre 2005 et 2008, plus de 53 milliards de FCFA ont été mis à disposition du MEBA pour appuyer le PDDEB et le niveau d'engagement de ces ressources apparaît comme satisfaisant<sup>18</sup>. Il apporte donc une contribution significative au financement du PDDEB.

Des modes opératoires pluriels (aides projets, aide budgétaire sectorielle ciblée et non ciblée, budget Etat) combinant des approches géographiques et thématiques et des pratiques hétérogènes (gestion financière, mode de passation de marchés, monitoring, etc.) notamment pour les aides projets continuent toutefois de perdurer.

Cette situation engendre des coûts de transaction élevés pour l'administration qui éprouve des difficultés à suivre en temps réel ou même à consolider le bilan annuel des financements extérieurs hors CAST/FSDEB.

☞ **Le CAST/FSDEB est un outil au service de l'appropriation et de l'alignement**

- ***Le CAST/FSDEB est un instrument piloté par l'administration burkinabé***

- La gestion du CAST/FSDEB relève entièrement de l'administration. Les ressources du CAST peuvent financer toutes les activités du PDDEB à l'exception des salaires des fonctionnaires (en raison de la nature de l'instrument). Ces ressources permettent aux autorités burkinabés d'assurer une

<sup>18</sup> Par rapport aux ressources du CAST/FSDEB effectivement mobilisées, les taux d'exécution financière sont respectivement de 97 % (2005), 93 % (2006) et 95 % (2007) au terme de la journée complémentaire.



couverture nationale de leurs plans d'actions en leur donnant toute latitude dans l'allocation des ressources (pas de ciblage *a priori* de l'instrument sur certaines natures de dépenses ou sur certaines géographies).

- Le CAST/FSDEB soutient et renforce les dispositifs nationaux mis en place dans le cadre du PDDEB (évaluation externe en fin de phase, revues semestrielles conjointes, réunions de suivi, documents de planification et de budgétisation, production statistique). Le CAST/FSDEB joue un rôle moteur dans l'animation du dialogue sectoriel.
- Le ministère des Finances est pleinement impliqué dans la gestion financière du CAST/FSDEB et appuie le MEBA dans la structuration et le suivi de cet outil. Depuis sa mise en place, l'administration prend en outre régulièrement les devants pour améliorer le fonctionnement de cet instrument comme par exemple ajuster les procédures de gestion et mettre en place des audits internes de celles-ci.
- ***Le mode opératoire du CAST/FSDEB permet d'avoir un réel alignement sur les procédures nationales en matière de planification et de gestion financière ....***
  - Le CAST/FSDEB est pleinement intégré au processus de planification piloté par le MEBA au niveau central et au niveau périphérique.
  - Les ressources allouées au CAST/FSDEB sont intégrées à la loi de finances annuelle et votées par l'Assemblée Nationale.
  - Les opérations du CAST/FSDEB sont programmées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général.
  - Les dépenses du CAST/FSDEB sont retracées dans le système informatique de gestion des dépenses de l'Etat.
  - Les dépenses du CAST/FSDEB sont contrôlées de la même manière que l'ensemble des opérations financières de l'Etat (contrôleur financier, IGF, IGE, Cour des comptes et Assemblée nationale).

Le tableau en annexe 5 présente, de manière schématique, le degré d'alignement du CAST/FSDEB par rapport aux procédures nationales au regard de sept critères (planification, inscription au budget de l'Etat, approbation parlementaire, circuit du Trésor, système de gestion des dépenses publiques, contrôle et rapports d'exécution).

- ***..... et de tenir compte des préoccupations exprimées par les partenaires sur plusieurs points :***
  - En matière de *traçabilité des fonds* : les dépenses sont effectuées à partir du CAST/FSDEB et leur utilisation peut faire l'objet d'un suivi.
  - En matière de *renforcement du contrôle externe* : un audit annuel spécifique du CAST/FSDEB est réalisé par un cabinet d'audit privé. Les gestions 2005 et 2006 ont été auditées en 2007 et le rapport provisoire de la gestion 2007 devrait être rendu disponible durant l'été 2008.
  - En matière de *sécurisation des ressources et de leur affectation au PDDEB* : le mécanisme de report des crédits permet de reporter les ressources non utilisées d'un exercice budgétaire sur l'autre.

- En matière d'*innovations financières* : Le recours à des mécanismes de régies au niveau périphérique<sup>19</sup> a permis de responsabiliser davantage les acteurs au niveau du terrain (associations de parents d'élèves, comité de gestion de l'école, DPEBA). La maîtrise d'ouvrage déléguée à certains opérateurs (Faso Baara, FONAEF) a permis à l'administration de se décharger de tâches répétitives en forte croissance qu'elle ne pouvait plus supporter.
- En matière de *suivi analytique* : une nomenclature fonctionnelle a été mise en place pour suivre l'exécution du PDDEB.

☞ **La gestion du CAST/FSEB comporte toutefois des fragilités que l'administration et les PTF n'ont pas encore résolues.**

- ***Le MEBA fait face à des problèmes de prévisibilité des enveloppes destinées au CAST/FSDEB***

Dans le cadre de son processus de planification et de budgétisation, le MEBA demande aux PTF du CAST/FSDEB (au cours du deuxième trimestre de l'année) de lui fournir des indications sur les enveloppes annuelles que chacun envisage de mobiliser pour l'année suivante. Le tableau 9 présente en synthèse les contributions prévues et réalisées par les différents PTF du CAST/FSDEB entre 2005 et 2008.

**Tableau 9. Contributions des PTF au CAST/FSDEB (décaissement en millions de FCFA)**

	2005			2006			2007				2008		
	prévu	réalisé	%	prévu	réalisé	%	prévu initial	prévu révisé	réalisé	%	prévu	déjà réalisé 30/06	%
AFD		5 576			6 756		5 248	5 248	2 623	50%	78	1 639	
Banque mondiale (prêts)		-			2 241		3 500	6 000	3 500	58%	2 500	-	
Belgique		-			1 640		-	-	-	-	-	-	
Canada		-			2 797		6 440	6 440	3 481	54%	3 500	2 688	
Danemark	10 751	351	75%	22 716	880	83%	1 056	1 056	1 052	100%	1 053	526	
Pays-Bas		2 162			4 552		4 591	4 591	4 591	100%	4 591	4 591	
Unicef		-			-		-	696	143	21%	150	696	
Suède		-			-		1 700	1 700	1 038	61%	1 639	1 743	
Total	10 751	8 089	75%	22 716	18 866	83%	22 535	25 731	16 428	64%	13 511	11 883	88%

Source : AFD. Données produites par les auteurs sur la base de la bibliographie consultée.

La fiabilité des informations sur les enveloppes n'est pas satisfaisante et la mobilisation des ressources n'est que rarement à la hauteur des annonces faites lors de la préparation budgétaire : 75 % en 2005, 83 % en 2006 et 64 % en 2007. La crédibilité des annonces varie selon les partenaires. En 2008, la situation semble évoluer favorablement, puisque 88 % de l'enveloppe annuelle programmée est déjà mobilisée.

- ***La mise à disposition tardive et incertaine des fonds du CAST/FSDEB a pénalisé l'exécution à bonne date de certaines activités***

*Les décaissements des tranches ont systématiquement connu des retards par rapport aux prévisions.* Globalement, les premières tranches se concentrent plutôt en fin de 2<sup>ème</sup> trimestre plutôt qu'au début du 1<sup>er</sup> et les secondes tranches au 4<sup>ème</sup> trimestre plutôt qu'au début du 3<sup>ème</sup>, lorsqu'elles sont effectivement versées. Les données du

<sup>19</sup> En particulier, la mise à disposition des fonds aux Directions provinciales de l'enseignement de base (DPEBA) pour le financement de « cartables minimum » pour les élèves, pour les « fonds d'écoles » (petits frais de fonctionnement et d'équipement des écoles) et pour le remboursement des cotisations des filles.

tableau 10 présentent les périodes de décaissement des différentes tranches pour chaque partenaire du CAST.

**Tableau 10. Date et période des décaissements des tranches au CAST / FSDEB**

		2005	2006	2007			
	1T		8%	0%			
	2T		21%	46%			
	3T		21%	37%			
	4T	100%	50%	17%			
	Total	100%	100%	100%			

  

Date des décaissements		2005		2006		2007		2008
		tranche 1	tranche 2	tranche 1	tranche 2	tranche 1	tranche 2	tranche 1
AFD	Tranche	2 296	3 280	2 952	3 804	2 623	0	1 639
	Date	déc-05	déc-05	juin-06	déc-06	juil-07	-	juin-08
Banque mondiale (prêts)	Tranche			2 241		3 500		
	Date			août-06		avr-07		
Belgique	Tranche				1 640			
	Date				déc-06			
Canada	Tranche			1 433	1 364	3 481		2 688
	Date			mars-06	juil-06	mai-07		mars-08
Danemark	Tranche		351	440	440	526	526	526
	Date		déc-05	juil-06	déc-06	avr-07	oct-07	janv-08
Pays-Bas	Tranche		2 162	952	3 600	2 300	2 291	4 591
	Date		déc-05	juin-06	déc-06	juil-07	oct-07	mars-08
Unicef	Tranche					143	696	
	Date					août-07	avr-08	
Suède	Tranche					1 038		1 743
	Date					août-07		avr-08
Total		8 089			18 866		16 428	11 883

Source : AFD. Données produites par les auteurs sur la base de la bibliographie consultée.

En dépit des retards dans la mise à disposition des fonds, les performances en termes d'exécution financière du CAST/FSDEB paraissent satisfaisantes – si l'on rapproche l'exécution financière, respectivement 97 % (2005), 93 % (2006) et 95 % (2007) aux ressources effectivement disponibles au cours de la période concernée.

Il convient cependant de souligner que le taux de réalisation des activités programmées est en pratique plus faible dans la mesure où une part importante des ressources du CAST/FSDEB est mise à disposition des agences d'exécution (notamment Faso Baara pour les constructions scolaires et le FONAEF pour les programmes d'alphabétisation) et des structures du MEBA (Directions centrales et provinciales). Ces ressources sont considérées comme financièrement exécutées dès leur mise à disposition auprès de ces structures alors que la réalisation technique des activités prend évidemment beaucoup plus de temps. La totalité des activités financées par les ressources du CAST/FSDEB de 2005 a ainsi été réalisée en 2006 et une grande partie des activités financées par les ressources du CAST/FSDEB de 2006 a été réalisée en 2007. Cette tendance s'infléchit progressivement à mesure que le CAST/FSDEB atteint un fonctionnement de croisière et que les ressources sont disponibles plus tôt au cours de l'année budgétaire.

Si la mise à disposition des fonds n'a pas posé de problème de trésorerie en 2006, première année de mise en place du CAST/FSDEB, la fin de l'année 2007 a, en revanche, été plus délicate et le MEBA a dû ralentir le rythme d'exécution de certaines dépenses et renoncer à d'autres pour s'adapter au rythme de décaissement des PTF. Le déficit de ressources pour couvrir les dépenses prévues dans le plan d'actions 2007 et non exécutées, s'élève à environ 3,6 milliards FCFA. Cette

situation est parfois apparue paradoxale avec l'existence d'une trésorerie confortable au niveau de certaines régies d'avance et ou des maîtrises d'ouvrage déléguées, notamment Faso Baara.

- ***Le processus de décision « collégiale » des PTF relatif aux décaissements semestriels est flexible mais insuffisamment transparent. Jusqu'en 2007, il a été profondément marqué par la gestion du passif du BPE.***
  - Les partenaires du CAST/FSDEB ont toujours fondé leur degré de satisfaction de la mise en œuvre du PDDEB sur les conclusions des aide-mémoires conjoints des revues.
  - L'appréciation portée s'appuie sur une analyse des progrès des indicateurs du PDDEB, de l'état de mise en œuvre des recommandations issues de la revue précédente et de la mise à disposition des documents prévus pour la revue (cf. 2.1.2). Elle a toujours été considérée comme satisfaisante. Il reste toutefois difficile de connaître précisément l'algorithme qui génère une appréciation plus ou moins satisfaisante. Si cette démarche paraît pragmatique et flexible, elle se révèle peu transparente pour l'administration. On pourrait fort bien imaginer que le degré d'exigence des PTF évolue au fil du temps (changement des équipes des partenaires, intérêt plus prononcé des PTF sur certains sujets présentant des résultats mitigés, etc.) et que « *le verre perçu jusqu'alors comme à moitié plein puisse devenir à moitié vide* » sans que l'on en connaisse exactement les déterminants.
  - En 2008, certains bailleurs ont décaissé dès le mois de janvier avant même la réalisation de l'ensemble des prérequis.
  - Les indications fournies par les PTF sur les prévisions de ressources annuelles disponibles ont toujours été communiquées à l'administration burkinabé par l'intermédiaire du chef de file comme prévu dans le PFC. Les retards de décaissement constatés sont imputables à différentes causes :
    - la conduite tardive de la revue ;
    - la mise à disposition tardive des documents requis dans le cadre du PFC comme préalables pour les décaissements ;
    - l'ajout par les PTF de conditions relatives à la mise en œuvre du processus de liquidation de l'ex BPE (partage des TDR de l'audit des activités de l'ex BPE, remise du rapport d'audit, établissement de la situation financière des activités du BPE, remboursement des fonds non justifiés).

Si le non-respect des conditions prévues au PFC apparaît comme une raison valable à ne pas décaisser pour les PTF et la gestion du passif comme une source légitime de préoccupation de leur part, conditionner les décaissements au rythme d'avancement des activités de liquidation du BPE est plus discutable dans la mesure où cela est intervenu de manière plutôt arbitraire et sans réelle visibilité pour l'administration. Au gré des revues, certains sujets ont été considérés comme des points d'attention ou ont constitué des conditions préalables. Les sensibilités des différents partenaires sur cette question étaient plus ou moins grandes. Cela ne devrait néanmoins plus perturber les décaissements futurs, les remboursements des dépenses inéligibles en 2007 ayant, semble-t-il, définitivement clos le sujet.

☞ **La transition du mode opératoire BPE à celui du CAST a été pragmatique mais relativement précipitée. Elle n'a pas permis de définir sereinement les modalités de gestion et de reporting du nouveau dispositif avant son démarrage et cela a généré des coûts de transaction importants pour sa mise en œuvre au cours de ces deux dernières années.**

Envisagée depuis l'adoption du PDDEB, la liquidation du BPE a été précipitée par les problèmes de gestion mis en évidence par l'audit réalisé en 2004 sans qu'aucun mode de financement harmonisé alternatif n'ait été préalablement discuté et défini pour pallier rapidement la suppression de cette structure et du mode de gestion qui y était lié. Jusqu'alors peu impliqué dans la gestion des aides sectorielles au PDDEB, le ministère en charge des Finances s'est alors engagé dans la définition d'un nouveau dispositif de financement en coordination avec le MEBA. Les discussions sur le mode opératoire se sont appuyées sur des études internes à l'administration burkinabé qui concluaient à l'opportunité de mettre en place un CAST. Cette option allait en outre dans le sens recherché par la lettre d'entente de 2002 d'un meilleur alignement sur les procédures nationales et a certainement été favorisé par le contexte qui prévalait en 2005 avec la signature du CGAB-CSLP et la confiance des bailleurs dans le système de gestion des finances publiques.

Le Protocole de financement commun a par la suite été signé en novembre 2005, soit onze mois après la clôture du BPE, et le Guide de gestion du CAST/FSDEB finalisé en mars 2006. L'année 2005 a donc été quasi-vierge en termes de financement extérieur. La reprise des financements fin 2005/début 2006 a d'ailleurs mis une certaine 'pression' pour engager les premières dépenses du CAST/FSDEB.

**Procédures de gestion.** De multiples travaux d'audits/évaluation ont été conduits en 2007 pour mieux apprécier le risque fiduciaire du nouveau dispositif : un audit externe (août 2007), une évaluation interne (septembre 2007), un audit de l'Inspection générale des finances dans les 35 DPEBA non auditées par l'audit externe (septembre 2007) et un rapport de capitalisation sur le CAST (septembre 2007). En dépit d'une appréciation globalement positive du risque fiduciaire, plusieurs faiblesses ont été relevées dans la gestion des financements du CAST/FSDEB :

- une traçabilité insuffisante des financements CAST qui transitent par la régie centrale ;
- des problèmes de délais pour les passations de marchés par les administrations centrales et de fractionnement des commandes ;
- une maîtrise insuffisante des procédures de tenue des comptes et l'absence de production systématique des rapports d'exécution (financier-physique et marchés) ;
- le statut ambigu des gestionnaires de fonds qui sont des comptables de fait maniant des fonds importants dans des conditions mal sécurisées (rareté des coffres-forts) ;
- une insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines dans les services de gestion des DPEBA.

Il ressort de ces constats que les modalités de gestion des financements CAST et de leur contrôle, que ce soit dans le cadre *des régies d'avances* (justification de l'utilisation des fonds ; séparation ordonnateur / comptable ; conservation de pièces justificatives) ou dans le cadre des fonds alloués aux *maîtrises d'ouvrage déléguée* (modalités de versement et de justification ; audit...) semblent avoir été insuffisamment approfondies lors de la mise en œuvre de ce mécanisme de financement.

Il en est de même pour les procédures *de passation des marchés*. Courant 2008, la Banque mondiale a demandé à ajuster les procédures de passation de marché (format des Dossiers d'appels d'offre et des rapports d'évaluation; mécanisme d'avis de non-objection des PTF) considérant que les procédures en place n'étaient pas suffisamment transparentes, efficaces et

efficaces. Cette requête (qui reprend les éléments de diagnostic d'un rapport établi en 2005<sup>20</sup>) n'intervient qu'en mi-2008 alors que le dispositif adopté depuis 2005, s'appuie sur les procédures nationales dans ce domaine.

**Pour le reporting financier**, les partenaires ont requis du MEBA, *via* leur chef de file, au terme de la 11<sup>e</sup> MCS, une évolution assez profonde du format du rapport d'exécution financière<sup>21</sup>.

Enfin, la **gestion des reports de crédits et de l'annualité des plans d'actions** a fait l'objet de nombreuses discussions pour en stabiliser les principes et les règles qui ne semblent pas avoir été suffisamment anticipés lors de l'élaboration du nouveau dispositif de financement harmonisé.

La mise en place accélérée du CAST/FSDEB et l'utilisation rapide des fonds en 2006 ont été très pragmatiques et ont permis d'éviter une rupture trop longue des financements extérieurs harmonisés en faveur du secteur. Toutefois ne se sont-elles pas faites au détriment d'une analyse suffisamment approfondie de la situation, des conditions d'évolutions des outils et des attentes / contraintes des partenaires ? Cet empressement est inévitablement à l'origine d'hésitation et de retouches successives dans la gestion du dispositif CAST / FSDEB. Cette situation a engendré des coûts de transaction et suscité une certaine instabilité, voire des tensions entre les PTF et la partie nationale et entre les PTF eux-mêmes.

☞ **La mise en œuvre du CAST/FSDEB a des effets sur la qualité de la gestion du PDDEB dans son ensemble. L'aide sectorielle à travers l'outil CAST/FSDEB contribue à renforcer les modalités de gestion des dépenses du PDDEB, mais dans certains cas la durabilité de ce renforcement et de ses effets paraît encore incertaine.**

Le mécanisme du CAST/FSDEB a impulsé une évolution des approches, soutenu certaines innovations engagées dans le cadre de l'initiative PPTTE, et a permis d'expérimenter des outils et de développer des réflexes susceptibles d'améliorer à moyen terme la gestion du programme sectoriel dans son ensemble. On peut relever :

- *le renforcement des capacités de la DAF* par l'affectation d'agents en son sein (et non dans une unité de gestion parallèle) issus du ministère chargé des Finances ;
- *une implication forte du ministère des Finances* sur son champ de compétences. Le dialogue entre le ministère chargé des Finances et le MEBA s'est considérablement accru depuis la mise en place du CAST/FSDEB, ce qui a permis de mieux appréhender les questions liées aux procédures de gestion et de contrôle au-delà des dépenses du CAST/FSDEB ;
- *le développement d'un guide de formation et de gestion du CAST/FSDEB* ;
- *le développement d'une nomenclature fonctionnelle* et d'un tableau de passage à la nomenclature budgétaire et son utilisation dans le système de reporting ;
- *des améliorations du CID* en intégrant progressivement (i) la nomenclature fonctionnelle et (ii) les opérations au niveau déconcentré ;

<sup>20</sup> Rapport d'évaluation du système national de passation de marchés publics (CPAR) – juillet 2005 (Banque mondiale)

<sup>21</sup> Le format devrait désormais répondre aux principes suivants :

- la nécessité d'établir un tableau emplois et ressources équilibré permettant de mettre en relation les ressources et les dépenses ;
- la nécessité de mettre en relation les dépenses effectuées et les réalisations effectives ;
- la nécessité d'établir un rapprochement bancaire justifiant les soldes de trésorerie présentés dans le tableau d'emplois et ressources ;
- la nécessité d'établir une reconstitution de l'utilisation des fonds et la justification du montant du prochain décaissement demandé.

- *l'approfondissement d'expériences* notamment (i) les modalités de gestion déconcentrée des crédits *via* des régies et (ii) le développement des maîtrises d'ouvrage déléguée (y compris leur mise en concurrence) ;
- *une meilleure connaissance par les PTF du cadre de gestion des finances publiques du Burkina Faso et des contraintes posées par l'aide.*

Que resterait-il de l'investissement consacré à la mise en place du CAST/FSDEB et quels en seraient les effets structurels sur les modes de gestion du PDDEB si le CAST/FSEB venait à disparaître demain ?

Les innovations développés au niveau de la gestion du CAST/FSDEB peinent parfois à dépasser le seul cadre du CAST/FSDEB pour se généraliser au niveau national. On peut citer par exemple les innovations en matière d'outils de gestion (guide, formation), de modalités de gestion (régies spécifiques, fonds écoles,...) et d'utilisation d'une nomenclature programme.

Ce constat qui mériterait d'être approfondi, milite pour que les travaux sur les modalités de gestion des ressources gérées dans le cadre d'un fonds commun (guide, procédures, nomenclature, informatique, format de suivi) soient pensés et construits aussi dans une optique d'intégration dans le système de gestion au niveau national, s'ils s'avèrent pertinents et concluants.

Ce travail serait facilité au Burkina Faso dans la mesure où le ministère des Finances est très impliqué dans la gestion du PDDEB et peut jouer un rôle moteur dans la généralisation de ces innovations.

#### ☞ **Cohérence et articulation entre ABG et CAST/FSDEB**

Le montant décaissé de l'ABG en 2006 était équivalent à environ 13,8 % des dépenses totales de l'Etat et à 25,7 % des recettes propres. Schématiquement, le montant annuel de l'ABG représente à cinq/six fois le montant annuel du CAST/FSDEB et pratiquement 1,5 fois le budget du MEBA (y compris les salaires).

Le tableau 11 présente l'évolution des financements extérieurs octroyés sous forme d'aide budgétaire sur la période 2001/2007.

**Tableau 11. Versements sous forme d'aide budgétaire globale 2001-2007**

(Mds FCFA)	2001	2002	2003.	2004	2005	2006	2007
Aide budgétaire globale	76	85,4	83,7	92,0	101,6	100,8	123,9 (prog)
CAST/FSEB (versement)					8,09	18,8	16,4 (réalisé)

Source : AFD. Données produites par les auteurs sur la base de la bibliographie consultée.

Dans la mesure où l'utilisation des fonds est non ciblée, il n'est pas possible de préciser quelle est la part exacte de l'ABG qui est allouée à l'éducation de base.

L'ABG appuie la mise en œuvre du CSLP et soutient le respect des engagements en matière d'allocation budgétaire entre les différents secteurs prioritaires du CSLP, en particulier en matière d'éducation de base.

Par ailleurs, l'évaluation du CAD/OCDE a conclu que l'ABG avait desserré la contrainte financière et globalement contribué à l'accélération du recrutement des enseignants pour répondre à la demande croissante. L'ABG se trouve ainsi complémentaire au CAST/FSDEB, qui a consacré la majeure partie de ces ressources sur les infrastructures scolaires et les intrants pédagogiques et ne peut prendre en charge les coûts salariaux.

Par ailleurs, le secteur « Education » occupe une place importante dans l'appréciation de la mise en œuvre du CSLP par les partenaires du CGAB-CSLP. Plus de dix mesures/indicateurs de la matrice CGAB-CSLP concernent le secteur de l'éducation et plus particulièrement le PDDEB. Le MEBA participe statutairement aux travaux du CGAB-CSLP depuis sa création.

Depuis 2006, les parties prenantes ont demandé à ce que les travaux de revues du PDDEB et du CSLP soient mieux articulés pour limiter les coûts de transaction et améliorer la cohérence du dialogue que nécessitent les modes de financement (ABG et CAST/FSDEB). Les travaux de suivi du PDDEB devraient désormais précéder ceux du CSLP et mettre à disposition un avis circonstancié sur l'état de mise en œuvre du PDDEB à reverser au niveau du CSLP et des analyses du CGAB-CSLP, plutôt que l'inverse. Le suivi des ABG s'appuie donc de plus en plus sur le suivi des résultats du PDDEB effectué au niveau du cadre de dialogue sectoriel.

Par contre, la pratique au niveau sectoriel ne semble pas venir alimenter de manière concrète le dialogue sur la problématique « gestion des finances publiques » conduit dans le cadre de l'ABG. La synergie entre les modalités n'est donc peut-être pas encore optimale sur ce dernier point. De manière générale, ce ne sont pas forcément les mêmes personnes qui interviennent sur les ABG et le CAST/FSDEB, au sein des PTF ; par ailleurs, il n'existe pas vraiment de cadre pour que les sujets d'intérêts communs soient débattus.

Il est intéressant de noter que d'un côté, les PTF préconisent une aide budgétaire non ciblée dans le cadre du soutien au CSLP en considérant que la gestion des finances publiques est globalement satisfaisante et que de l'autre ces mêmes PTF (en dehors de la CE) ont développé au niveau sectoriel un mode opératoire globalement aligné sur les procédures nationales de gestion des finances publiques mais qui conserve une traçabilité et permet un meilleur contrôle de l'utilisation des ressources (aide budgétaire sectorielle ciblée).

Ce constat appelle deux commentaires :

- plus les PTF sont proches de l'utilisation des ressources octroyées, plus ils attachent une importance à leur gestion ;
- l'analyse globale du système de gestion des finances publiques dans le cadre d'une ABG n'est pas suffisante pour apprécier le risque fiduciaire<sup>22</sup> au niveau sectoriel. En effet, les ministères sectoriels gèrent les ressources qui les concernent. Ils jouent un rôle spécifique dans l'application de la réglementation budgétaire et comptable nationale. Leurs capacités de gestion sont déterminantes dans le choix du mode opératoire. Par conséquent, des analyses complémentaires au niveau sectoriel à celles fournies dans le cadre de l'ABG sont nécessaires pour identifier le mode opératoire approprié. Les principaux aspects sectoriels spécifiques en matière de risque fiduciaire à étudier sont : (i) la capacité d'absorption, (ii) les spécificités en matière de procédures de dépenses, notamment en liaison avec le processus de déconcentration budgétaire pour le secteur, et (iii) la capacité en matière de passation et de suivi des marchés publics. La nature et l'importance des risques rencontrés au niveau sectoriel dépendent aussi de la structure des dépenses du secteur (personnel, transferts, marchés publics).

A partir de cela, il n'est pas incohérent d'adopter des modes opératoires, qui diffèrent sensiblement entre ABG et aide sectorielle.

---

<sup>22</sup> Risque fiduciaire fait donc référence au risque que dans un pays :

- les ressources budgétaires ne soient pas employées conformément aux prévisions et de manière transparente ;
- les dépenses budgétaires ne suivent pas des procédures d'exécution et de contrôle efficaces ;
- les opérations de dépense ne fassent pas l'objet d'un enregistrement comptable régulier et adéquat et de rapports financiers transparents ;
- les dépenses budgétaires ne fassent pas l'objet de contrôles externes appropriés.



☞ **Contrairement à ce que mentionne le PFC (article 14), le ciblage induit par le recours au CAST/FSDEB n'est pas synonyme d'additionnalité des ressources octroyées en faveur du secteur.**

Le ciblage permet tout au plus de vérifier que les ressources octroyées directement par les bailleurs sont utilisées à des dépenses du secteur, sans pour autant fournir de garantie que « l'espace budgétaire » créé par le financement CAST/FSDEB sera effectivement mis à profit par les autorités nationales pour maintenir ou accroître les efforts financiers de l'Etat en faveur du secteur considéré. Cette réflexion est tout aussi valable pour l'aide projet.

Le concept d'additionnalité mentionné dans le protocole n'a d'ailleurs pas été défini et ne fait pas l'objet de suivi particulier dans le cadre du CAST/FSDEB.

Ne serait il pas plus intéressant de s'assurer que les financements alloués à un secteur (budget Etat, aide-sectorielle, aide-projet) sont suffisants pour mettre en œuvre la politique publique concernée en vue d'atteindre les résultats programmés et d'obtenir de l'Etat des engagements en termes de financement du secteur à suivre dans le temps ?

### **3. LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT MOBILISES PAR L'AFD EN SOUTIEN AU PDDEB**

Cette partie présente, puis analyse les instruments de financement mobilisés par l'AFD pour soutenir le PDDEB et renforcer la dynamique sectorielle. Sur cette base, elle esquisse également quelques enseignements généraux pour l'AFD sur sa pratique des aides sectorielles. Ces éléments sont aussi inspirés des analyses réalisées en Mauritanie et au Niger. Ils seront approfondis et mis en perspective dans la note de synthèse qui sera rédigée en guise de capitalisation de ces trois expériences.

L'AFD a contribué au financement du PDDEB au travers de plusieurs modalités :

- aide projet intégré dans l'approche programme ;
- aide budgétaire sectorielle en appui au PDDEB ;
- assistance technique et soutien en renforcement de capacités du MEBA ;
- aide budgétaire globale non ciblée en appui au CSLP sur la période 2003-2008.

#### ***3.1. Repères-clés concernant les instruments mobilisés par l'AFD en soutien au PDDEB***

##### **3.1.1. L'aide projet insérée dans le PDDEB**

La première intervention de l'AFD dans le secteur date de 2002 et a consisté en un Projet d'amélioration de l'offre d'éducation au Burkina Faso (PAOEB - CBF 1148) pour un montant de 8 M€. Il avait pour principaux objectifs :

- la mobilisation des communautés villageoises des zones sous scolarisées pour l'ouverture de nouvelles écoles et la scolarisation des filles ;
- l'extension de la couverture scolaire des trois provinces concernées par la construction et l'équipement de nouvelles classes ;
- l'amélioration des infrastructures existantes (classes à reconstruire, écoles incomplètes à normaliser à trois ou six classes) ;
- l'amélioration des conditions d'apprentissage des élèves par des dotations en matériel didactique ;
- l'amélioration des conditions de vie des maîtres et leur maintien en poste en zone rurale par la construction du logement des maîtres parallèlement à la construction des classes.

Ce concours s'est achevé en août 2007. Intégré au PDDEB, il a permis la construction de 98 écoles (soit 294 salles de classes équipées en mobilier scolaire, matériel didactique, manuels scolaires) réparties dans trois des dix provinces prioritaires du pays.

Une évaluation rétrospective de ce projet sera réalisée au cours du deuxième semestre de l'année 2008.

### **3.1.2. L'aide sectorielle en appui au PDDEB**

#### **☞ Phase I du PDDEB**

A la faveur de l'élection du Burkina Faso à l'initiative *Fast-Track* en 2003, la France a mis en place deux aides programmes destinées à contribuer à la prise en charge de dépenses de fonctionnement et/ou d'investissement de la première phase du PDDEB :

- le concours AFD - CBF 6000, d'un montant de 10 M€ a été instruit en 2003 et octroyé en 2004 ;
- le concours MAE - FSP en 2004 d'un montant de 15 M€ a été instruit en 2003, octroyé en 2004, puis transféré en 2005 à l'AFD (CBF 3005-01). Ce concours comprend également une composante assistance technique pour 1,5 M€ (Cf. 3.1.3. – CBF 3005-02).

#### **☞ Phase II du PDDEB**

Un nouveau concours AFD – CBF 3027-01 - a été instruit en 2007. La convention a été signée en mai 2008 pour un montant de 10 M€ mobilisable en quatre tranches semestrielles de 2,5 M€ sur 2008-2009. Ce concours comprend également un volet « renforcement des capacités » pour 2 M€ (cf. 2.3.4.1.3.).

Cette aide sectorielle a été présentée comme un appui transitoire qui répond à un souci de continuité de l'appui de l'AFD au PDDEB. Un financement complémentaire pourrait être envisagé dès lors que la soutenabilité de la politique éducative de moyen et long terme aura été confirmée (couverture du besoin de financement, politique salariale, constructions scolaires, processus de décentralisation).

Le total des engagements sous forme d'aide sectorielle pour la période 2004-2010 représente donc 35 M€.

#### **☞ Déboursements**

A ce jour, la totalité des ressources des concours CBF 6000 et CBF 3005-01 a été décaissée, ce qui représente 25 M€ entre 2004 et 2007.

La première tranche du concours CBF 3027 a été versée pour 2,5 M€ en mai 2008.

#### **☞ Modes opératoires**

Ces concours ont été mis en œuvre selon les différents modes de gestion harmonisés qui se sont succédé en appui au PDDEB entre 2002 et 2007 :

- 2 M€ en 2004 (CBF 6000) ont transité par les comptes du BPE ouverts dans des banques commerciales. Ils ont été gérés par le BPE selon les règles d'un Manuel de procédures conforme aux préconisations de la Banque mondiale et agréé par plusieurs partenaires (Canada, Danemark, France, Hollande, Suède) pour la mise en œuvre de leurs concours.

A l'origine, il était prévu que toutes les ressources du concours CBF 6000 soient mises en œuvre selon ce mode opératoire jusqu'à ce qu'une évaluation des capacités institutionnelles de la DAF, confirme la capacité de cette dernière à gérer l'ensemble des ressources mobilisées dans le cadre du BPE (domestiques et extérieures) selon les procédures nationales et dans le cadre d'un appui budgétaire sectoriel. La suppression anticipée du BPE à compter de 2004 a abouti à une gestion extinctive des fonds par un directoire mis en place de manière *ad hoc*.

- 25,5 M€ entre 2005 et 2008 (CBF 6000, 3005 et 3027) ont transité par le compte d'affectation spéciale du Trésor « CAST-FSDEB » créé en 2005 et géré par l'administration selon les procédures décrites dans un manuel de gestion.

Dans le cadre de la gestion du BPE, les suites d'un audit réalisé en 2004 ont conduit les autorités à rembourser l'AFD de la somme de 129 millions FCFA (novembre 2007). La somme restituée a ensuite été reversée par l'AFD dans le CAST/FSDEB en décembre 2007.

**Tableau 12. Date de décaissement et montant des tranches au FSDEB (hors reversement)**

AFD - en milliards FCFA		2005		2006		2007		2008 (au 15/06/2008)	
		1	2	1	2	1	2	1	2
Programmation	Total programmé - PA	5,575		6,755		5,248		0	
Décaissement	Total décaissé	5,575		6,755		2,623		1,639	
	Tranche		5,575	2,951	3,804	2,623	0	1,639	
	Date		déc-05	juin-06	déc-06	juil-07	-	juin-08	

Source : AFD. Données produites par les auteurs sur la base de la bibliographie consultée.

### **3.1.3. Assistance technique et appuis spécifiques en renforcement des capacités**

La coopération française (MAE) a financé jusqu'en 2004 un Projet d'appui à l'éducation nationale (PAEN), qui mettait à disposition de l'assistance technique. Au terme de ce projet, le concours AFD n°CBF3005 02 Y, en complément de l'aide programme CBF 3005 01 X (FSP transféré), a pris le relais en finançant **quatre assistants techniques** internationaux, qui interviennent en appui-conseil sur les activités relatives :

- au cadrage des politiques d'éducation de base et au renforcement de la direction de l'administration et des finances (DAF) ;
- à la planification et à la programmation du renforcement de la direction des Etudes de la planification du MEBA ;
- à la formation initiale, continue et à l'encadrement de proximité des enseignants et au renforcement de la Direction générale de l'enseignement de base (DGEB) et la Direction de la recherche et du développement pédagogique (DRDP) ;
- à l'alphabétisation et l'éducation non formelle et au renforcement de la Direction générale de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle (DGAENF), de la Direction générale des centres de recherche, des innovations éducatives et de la formation (DGCRIEF).

Les contrats de ces experts se terminent au 31 août 2008.

L'AFD a également financé quelques expertises ponctuelles de court terme, notamment en appui à la mise en place du CAST en 2006 ou à l'occasion de la préparation de la requête IMOAEPT en 2008.

L'enveloppe financière de 1,5 M€ allouée à ce volet « assistance technique » devrait être globalement consommée d'ici l'atteinte de la Date limite de versement des fonds du concours concerné (août 2008).

Par ailleurs, dans le cadre du concours CBF 3027, une composante spécifique, d'un montant de 2 M€, est centrée sur les dépenses de renforcement des capacités des directions centrales du MEBA, notamment de la DEP et de la DAF à travers le financement :

- d'activités visant la stabilisation des outils d'évaluation et de pilotage dans le cadre de la phase II ;
- de deux experts techniques internationaux en appui à la DEP et la DAF, dont le programme de travail sera articulé avec les activités de renforcement des capacités.

Ce volet financera également une évaluation des conditions de mise en œuvre et de l'impact de l'initiative appuyée par l'AFD en 2007 (dans le cadre du projet PAOEB) pour doter les écoles en bibliothèques en vue de développer les capacités des élèves en lecture et écriture. L'analyse des conditions d'extension des bibliothèques scolaires à l'ensemble des écoles dans le cadre de la phase II du PDDEB sera également réalisée dans ce cadre.

Cette composante sera mise en œuvre sur la période 2008/2010 selon les modes opératoires de l'aide-projet. Un programme d'activités et un budget trimestriel, rassemblant les requêtes des directions ciblées par cet appui, sera présenté par le MEBA, à l'ensemble des PTF disposant de financements dédiés (hors CAST) au renforcement des capacités, à savoir l'AFD, la délégation de la Commission européenne, et l'ACDI. Le principe d'une avance renouvelable (gérée par un prestataire extérieur) a été retenu pour le règlement de certaines dépenses.

#### **3.1.4. Aide budgétaire globale en appui au CSLP**

Depuis 2003, la France octroie annuellement au Burkina Faso une Aide budgétaire globale (ABG) en soutien à la mise en œuvre du CSLP. Ces ABG sont financées sous forme de subventions, instruites de manière tripartite (DGTPE, MAEE, AFD) et gérées par l'AFD.

Elles sont mises en œuvre avec huit autres partenaires techniques et financiers (BAD, BM, Belgique, Commission européenne, Danemark, Pays-Bas, Suède et Suisse) et sont régies par le cadre général de gestion des aides budgétaires globales en appui au CSLP (CGAB-CSLP) signé en 2005 et qui a succédé au protocole de soutien budgétaire conjoint au CSLP. Le volume de l'ABG française octroyée sur la période 2003-2008 est récapitulé dans le tableau 13.

**Tableau 13. Octroi d'aides budgétaires globales françaises 2003-2008 (en €)**

Année	N° concours	Intitulé	Date octroi	Volume (€)
2003	CBF3002-01	ABG 2003	02/10/2003	5 500 000
2004	CBF3003-01	ABG 2004	25/05/2004	5 500 000
2005	CBF3004-01	ABG 2005	14/04/2005	5 500 000
2006-2008	CBF3020-01	ABG2006-2008	21/12/2006	14 500 000
2007	CBF3029-01	ABG additionnelle 2007	27/06/2007	2 500 000
2008	CBF1172-01	ABG additionnelle 2008	25/06/2008	2 500 000
<b>TOTAL 2003-2008</b>				<b>36 000 000</b>

Date du 28/06/08 – source : AFD.

La totalité des montants des concours a été décaissée en faveur du Trésor public au moment de la mission.

L'aide budgétaire globale 2006-2008 non ciblée a été décaissée, dans le cadre de tranches fixes, sur la base de performances annuelles à trois niveaux : (i) la stabilité macroéconomique (fondée

sur les revues du FMI), (ii) la qualité de la mise en œuvre du CSLP et (iii) les progrès enregistrés dans la mise en œuvre des réformes des finances publiques.

Pour décider des décaissements des tranches additionnelles, six critères issus de la matrice CGAB-CSLP portant sur la gestion budgétaire et le secteur éducatif, ont été évalués en complément des conditions générales. Parmi ces critères figuraient notamment en 2007 et 2008 :

- l'allocation budgétaire en faveur du MEBA ;
- le taux d'exécution du budget du MEBA ;
- le taux d'achèvement au primaire ;
- les délais de transmission des comptes de gestion et des lois de règlement ;
- la préparation et la transmission à l'Assemblée nationale d'un projet de code des impôts ;
- le taux de réalisation des recettes fiscales.

Les critères sont issus de deux secteurs « Education de base/PDDEB » et « Gestion des finances publiques » (mobilisation de recettes et contrôle externe) qui constituent des axes prioritaires d'intervention de la France au Burkina Faso.

Le décaissement des deux tranches additionnelles 2007 et 2008 n'a pas posé de difficultés particulières.

### ***3.2. Constats et enseignements généraux concernant les instruments mobilisés par l'AFD en soutien au PDDEB***

Cinq points seront successivement abordés :

- la diversité et la cohérence des instruments mobilisés par l'AFD ;
- la contribution relative de l'AFD au financement et au dialogue sectoriel ;
- l'analyse des temps de gestion ;
- les difficultés en matière de prévisibilité ;
- le positionnement des dispositifs d'évaluation rétrospective.

**1. Dans un contexte favorable<sup>23</sup>, l'AFD a fait évoluer sa gamme d'instruments et semble être en passe d'assurer leur mise en cohérence pour soutenir la politique éducative du Burkina Faso d'un point de vue financier et à travers un dialogue soutenu.**

☞ **L'AFD déploie une gamme variée d'instruments qui lui permet d'articuler, à différents niveaux, les orientations et les enjeux de l'aide française avec les priorités stratégiques du pays et des autres partenaires :**

- *l'aide sectorielle sous forme d'aide budgétaire sectorielle ciblée* dans le secteur éducatif. L'intervention de l'AFD dans ce secteur s'inscrit dans la droite ligne du CSLP et de l'initiative *Fast-Track*, et contribue ainsi à l'atteinte des OMD n<sup>os</sup> 2 et 3.
- *l'aide projet centrée sur le renforcement des capacités dans le secteur éducatif* en complément de l'aide budgétaire sectorielle ciblée. Il s'agit ici de renforcer les capacités du MEBA et des autres acteurs du système éducatif pour améliorer la bonne exécution du programme. Le recours à des financements hors CAST pour les dépenses prioritaires de

---

<sup>23</sup> L'AFD a bénéficié d'un contexte favorable dans le secteur (politique publique qui s'est progressivement structurée autour d'instruments fédérateurs, fort consensus des principaux bailleurs autour de la dynamique sectorielle engagée par les autorités burkinabés, volontarisme de plusieurs bailleurs pour renforcer de manière pragmatique la coordination et l'harmonisation et favoriser les nouvelles modalités de l'aide) pour faire évoluer ses pratiques et ses modes d'intervention.

renforcement de capacité répond à une demande de l'administration burkinabé et cherche à apporter un peu de flexibilité au cadre parfois contraignant des plans d'actions annuels, à garantir la disponibilité des ressources et à en assurer un suivi plus spécifique et efficace.

- *l'expertise technique sous forme d'assistance technique résidentielle* ou de courte durée, pour répondre à des demandes d'expertise exprimées par le MEBA notamment en matière de mise en place d'outils de programmation et de planification budgétaire, de formation des enseignants et de cadrage de la politique éducative.
- *l'aide budgétaire globale en appui au CSLP* permet de porter à travers la tranche annuelle additionnelle un accent particulier sur l'allocation des ressources en faveur du MEBA et à son exécution conformes aux engagements du Burkina Faso.

#### ☞ **Les instruments utilisés se sont avérés relativement flexibles et se sont adaptés au contexte, aux partenariats développés et aux contraintes rencontrés.**

- L'aide sectorielle s'est parfaitement alignée sur le mode opératoire harmonisé dominant et a pu s'adapter aux évolutions successives. L'AFD a tout d'abord inséré ses financements dans la gestion du BPE sur laquelle plusieurs partenaires étaient déjà adossés avant elle (avec manuel de procédures de type banque Mondiale) puis, dès la suppression du BPE, elle a utilisé le canal de l'aide budgétaire sectorielle *via* le CAST/FSDEB, retenu par l'administration burkinabé avec les partenaires de l'ex BPE (avec manuel de gestion s'appuyant sur les procédures nationales).
- Faute d'avoir pu mettre en place ses appuis en matière de renforcement de capacité dans un cadre global et harmonisé, l'AFD a opté, de manière *pragmatique*, pour une *aide de type projet* cohérente avec les orientations du PDDEB et susceptible d'apporter des solutions adaptées aux besoins du MEBA sur cette problématique. Ce mode d'intervention a en outre été construit de telle manière que la coordination avec les autres partenaires soit maintenue et qu'à terme, les financements de cette composante puissent être versés dans un fonds global de renforcement de capacités si un tel instrument devenait effectif.

#### ☞ **Les synergies entre les différents instruments se précisent progressivement**

- *Articulation entre ABG et ABS ciblée « Education »* - Si les ABG et les ABS ont coexisté pendant plusieurs années sans véritable interaction, la situation semble toutefois évoluer favorablement depuis 2006. L'ABG pluriannuelle 2006-2008 a intégré dans son contenu et sa mise en œuvre un lien effectif avec l'ABS ciblée en faveur de l'éducation (secteur de concentration de l'AFD). Certains indicateurs de la tranche additionnelle de l'ABG, en particulier ceux relatifs aux allocations budgétaires et au taux d'exécution budgétaire peuvent en effet permettre de renforcer l'incitation du ministère des Finances et du MEBA à respecter leurs engagements de financement sectoriel sur le budget national. Deux des trois indicateurs sectoriels ont été retenus par souci de cohérence et de complémentarité avec l'aide sectorielle. Par ce biais, la France n'entend pas délivrer la totalité de son ABG en appui au budget du Burkina Faso, si le Gouvernement ne respecte pas ses engagements budgétaires en faveur de l'éducation de base, secteur qu'elle appuie par ailleurs en finançant le CAST/FSDEB.

On peut toutefois s'interroger sur l'intérêt d'avoir intégré l'indicateur « taux d'achèvement au primaire » dans le cadre de l'ABG. Il est vrai qu'il donne une teinte « lutte contre la pauvreté » au concours ABG. Est-il pertinent de suivre annuellement cet

indicateur pour les décaissements ? Par ailleurs, si les autres indicateurs ont une réelle portée par rapport à l'aide sectorielle, on peut davantage en douter pour ce dernier.

- *Articulation entre ABS ciblée « Education » et aide-projet pour le renforcement des capacités* - Les lettres de mission des experts techniques en poste se sont révélées difficilement intégrés dans les programmes de travail des structures qui les accueillent, à l'exception des statistiques et de la programmation budgétaire. Cette tendance est en train de s'infléchir avec le nouveau concours octroyé en mai 2008 par l'AFD dans la mesure où les profils de cette expertise répondent à une véritable demande exprimée par l'administration burkinabé. Le MEBA a souhaité adapter les profils de poste des experts aux enjeux de la phase II du PDDEB. Dans le même esprit, l'assistance technique et les activités ciblées dans le cadre de l'aide-projet dédiée au renforcement des capacités ont été centrées sur les axes « pilotage / planification et gestion du système », qui constituent des points clés d'attention pour la conduite et la mise en œuvre de l'aide sectorielle.

## **2. La contribution financière de l'AFD au PDDEB s'est avérée significative et elle a jusqu'à présent été mobilisée dans des délais satisfaisants. Cet apport financier s'est doublé d'une participation active de l'AFD dans le dialogue sectoriel.**

Sur la période 2005/2008, l'AFD a contribué pour environ 30 % des financements mobilisés dans le cadre du CAST / FSDEB (16,5 milliards FCFA sur 53 milliards décaissés par l'ensemble des partenaires du CAST). Les ressources qu'elle a octroyées ont en outre été décaissées dans des conditions plutôt satisfaisantes.

Au-delà des soutiens financiers multiformes apportés à la mise en œuvre de la politique éducative, l'AFD a également été très active dans le dialogue sectoriel et a assuré son rôle de chef de file (entre 2005 et 2007) à la satisfaction de la partie gouvernementale et des autres partenaires.

Elle n'aurait vraisemblablement pas joué ce rôle sans organiser son effectif en conséquence en particulier au sein de l'agence de Ouagadougou (cadre local de l'agence affecté à temps plein au suivi du secteur) et en bénéficiant d'un appui soutenu et régulier du siège, en particulier lors des revues conjointes.

La valeur ajoutée de l'AFD s'est en partie aussi appuyée sur sa connaissance pratique des réalités de terrain acquise notamment au travers du projet PAOEB. Elle a aussi certainement résidé dans la capacité des équipes de l'agence et du siège à dépasser la seule sphère technique pour s'impliquer dans un dialogue plus global sur la politique éducative, (politique de constructions scolaires, politique de gestion des enseignants, maîtrise des coûts du système, prise en compte de la décentralisation, réflexion sur le renforcement des capacités).

On peut d'ailleurs se demander si elle n'a pas parfois été au-delà de son rôle de bailleur de fonds et ne s'est pas positionnée aussi en assistance-conseil de l'administration (tout comme d'autres bailleurs) sur de nombreuses thématiques du PDDEB. Cette posture était certainement indispensable pour favoriser le processus d'apprentissage mutuel (entre l'AFD, les autres PTF et l'administration) d'un nouveau type d'approche et de partenariat. Sa participation intensive dans les groupes thématiques et le rôle qu'elle y joue devraient certainement diminuer progressivement d'intensité au fur et à mesure que les autorités burkinabés assurent pleinement le pilotage du PDDEB.

De l'expérience de chef de file, il ressort, à l'instar du cas nigérien, que cette fonction consiste notamment à servir de trait d'union (représentation / porte parole) entre l'administration et la communauté des bailleurs. Le chef de file prend une part importante dans l'animation du

dialogue au niveau sectoriel et facilite la production de consensus (notamment en cas de difficulté ou de crise). Le chef de file a aussi un rôle « administratif » (circulation de l'information, gestion d'une liste de diffusion, compte rendu de réunion) et entretient dans ce cadre une certaine forme de « mémoire institutionnelle » sur le secteur (gestion documentaire).

Selon son degré d'implication, le chef de file peut jouer un rôle stratégique, peser sur l'agenda sectoriel et bénéficier d'une forte visibilité (qui paraît aller au-delà de celle favorisée par l'aide projet) tant au niveau sectoriel qu'au niveau national. En contrepartie, le chef de file est inévitablement davantage exposé que les autres PTF vis-à-vis de ses pairs et vis-à-vis de l'administration. De plus, le chef de file doit privilégier avant tout la recherche de consensus entre partenaires au détriment parfois de ses propres positions.

L'exercice du chef de filat requiert un investissement important en termes de ressources humaines (avec de fortes capacités techniques pour assurer une légitimité au niveau sectoriel). Cet investissement varie selon le degré d'implication et l'ambition de chaque chef de file, mais aussi en fonction de sa capacité à organiser une division efficace du travail au niveau sectoriel entre les principaux partenaires concernés.

Au regard de ces différents éléments d'analyse, il ressort que la décision d'assurer un chef de filat devrait certainement s'appuyer pour l'AFD sur une réflexion préalable articulée autour plusieurs questionnements :

- l'intérêt de la fonction en liaison avec le volume des opérations présentes et futures ;
- la valeur ajoutée susceptible d'être apportée par l'AFD (structuration de la politique sectorielle, animation du dialogue sur l'agenda stratégique sectoriel, appui au renforcement des capacités, renforcement des partenariats, etc.) ;
- l'analyse approfondie des risques sectoriels, fiduciaires et politiques potentiels ;
- les moyens à mobiliser et disponibles en interne (agences/siège) et en externe ;
- les modalités d'organisation de la division du travail entre bailleurs en tenant compte des forces en présence et des compétences susceptibles d'être mobilisées par les autres PTF.

Dans l'hypothèse où l'AFD décide d'assurer le chef de filat dans un secteur, il paraît important de définir un agenda et une feuille de route en collaboration avec les autres partenaires et l'administration, ainsi que des indicateurs et des modalités de suivi et de transfert du mandat.

### **3. L'expérience burkinabé met en évidence les difficultés de prévisibilité à moyen terme pour les bénéficiaires compte tenu de la durée et de l'horizon temporel des concours octroyés par l'AFD et des incertitudes liées à la disponibilité des ressources entre deux concours.**

- En 2006, l'AFD avait planifié un déboursement de 5,4 milliards de FCFA en appui au PDDEB pour l'année 2007 basé, d'une part, sur un montant de 2,7 milliards FCFA disponible sur les conventions en cours, et, d'autre part, sur un montant de 2,7 milliards de FCFA à imputer sur un nouveau concours qui devait être disponible en 2007. Ce dernier concours, dont l'instruction a démarré début 2007 n'a finalement été octroyé qu'en décembre 2007, notamment en raison de retards dans la finalisation de la phase II du PDDEB. La convention a été signée en mai 2008. L'administration burkinabé n'a donc pas pu disposer de ces ressources pourtant programmées en 2007. Par la suite, lors de la préparation budgétaire de l'exercice 2008 qui s'est déroulée au troisième trimestre 2007, l'AFD n'a pas été en mesure de s'engager sur un volume de déboursements pour 2008 dans la mesure où ses instances de décision n'avaient pas encore statué sur l'octroi de ce concours. Par conséquent, les autorités burkinabés ont programmé une contribution nulle de l'AFD au PDDEB pour 2008. Ce n'est qu'en janvier 2008 que l'AFD a pu



annoncer une enveloppe disponible de 3,2 milliards FCFA pour l'exercice de la même année, soit quelques mois après le bouclage du plan d'actions annuel et du budget 2008.

- Il est possible qu'une telle situation se renouvelle dès 2009 pour la programmation budgétaire 2010-2012 dans la mesure où le dernier concours octroyé par l'AFD (CBF 3027) ne couvre que deux années de financement 2008 et 2009.
- Certains partenaires ont opté pour un allongement de la durée des concours (notamment les Pays-Bas et le Danemark – 5 ans).

La question de la prévisibilité des ressources pour les bénéficiaires revêt une importance accrue que l'AFD devra certainement mieux prendre en considération au fur et à mesure qu'elle intègre une part croissante de ses financements dans des approches sectorielles et qu'elle inscrit ses appuis dans des cycles continus de soutien aux politiques publiques. La durée optimale des concours sous forme d'aide sectorielle (3 ans, 5/6 ans, 10 ans) et leur horizon temporel (horizon fixe ou pluriannuel glissant) ainsi que les modalités et le calendrier d'instruction entre deux financements successifs constituent certainement des éléments à intégrer à la réflexion au même titre que les ressources financières disponibles, les arbitrages intersectoriels, l'analyse de risque ou les temps de gestion pour l'AFD.

#### **4. Le temps consacré à l'instruction et au suivi des concours octroyés demeure élevé en rapport au temps médian consacré de manière générale par les équipes de l'AFD pour la gestion des concours sur subvention.**

Il ressort de l'analyse de la Base des temps passés (BTP) au 28 février 2008, que les temps passés par les équipes de l'AFD pour l'instruction et le suivi des concours CBF 1148, CBF 6000 et CBF 3005 se sont élevés respectivement à 288 h/j, 304 h/j et 342,5 h/j alors que le temps médian de référence pour les concours sur subvention s'élève à environ 181 h/j.

L'analyse succincte de la structure des temps passés sur ces opérations montre que l'AFD a passé beaucoup de temps à instruire le concours CBF 6000 en 2003/2004 (plus de 200 h/j) alors que le dernier concours octroyé en 2008 (CBF 3027) n'a nécessité que 60 h/j de travail environ. Cette situation tient certainement en grande partie au caractère innovant et complexe de l'approche sectorielle par rapport à l'aide projet classique que l'AFD avait l'habitude de mettre en place dans ce secteur jusqu'en 2003/2004. Ce n'est en effet qu'à partir de 2004, à la suite de la réforme de la coopération française qui a fait de l'AFD l'opérateur pivot de la France, en particulier dans le secteur de l'éducation de base, que l'AFD a commencé à développer ses interventions sous forme d'aide sectorielle dans le domaine de l'éducation. Cette situation tient également au fait que l'instruction a été principalement réalisée par les équipes de l'AFD sans recours à l'expertise extérieure et sans pouvoir mutualiser ses travaux d'instruction avec d'autres bailleurs faute de poursuivre le même agenda d'octroi de financements. Les autres principaux bailleurs engagés dans l'aide sectorielle n'étaient pas en phase d'instruction de nouveaux concours à cette époque.

Par ailleurs, le temps également important passé au suivi des concours dans leur phase de mise en œuvre, est pour une large part directement imputable à l'approche sectorielle qui requiert de s'intéresser à de multiples dimensions qui dépassent la sphère technique en particulier les aspects touchant à la gestion des politiques publiques, à l'analyse des capacités, aux fonctions transversales de l'Etat (gestion des finances publiques, décentralisation, système statistique, etc.). Il s'explique aussi par le temps consacré au chef de filat que l'AFD a exercé en 2005 et 2006. Au cours d'une période particulièrement riche et dense, l'AFD a dû s'impliquer activement dans le dialogue sectoriel pour renforcer la coordination entre partenaires et jouer à plein son rôle d'interface avec les autorités burkinabés (gestion liquidative des activités du BPE,

mise en place du CAST et reprise des décaissements des principaux partenaires interrompus à la suite de la suppression du BPE, processus d'évaluation de la phase I du PDDEB et préparation de la phase II).

Ce paragraphe souligne les difficultés inhérentes à la maîtrise des temps de gestion de l'aide sectorielle. Cette situation, qui rejoint les observations faites dans le cadre de l'analyse de l'expérience nigérienne, devrait amener l'AFD à renforcer sa maîtrise des contraintes et des défis inhérents à l'aide sectorielle, en particulier en ce qui concerne :

- ***L'organisation du travail au sein de l'équipe-projet, entre l'agence et le siège, entre les « géographiques » et les « techniques », le recours à l'expertise extérieure et la division du travail avec les autres partenaires.***

L'instruction, la mise en place et le suivi des aides sectorielles impliquent une évolution du contenu et de la nature du dialogue jusqu'à présent entretenu avec les autres partenaires et avec l'administration dans le cadre des aides projets. Ce dialogue exige une implication forte des agences au plan local, qui est démultipliée en cas de chef de filat. La gestion de l'aide sectorielle nécessite en effet d'appréhender de multiples dimensions qui dépassent largement les seuls aspects techniques et qui portent aussi sur la gestion des politiques publiques, l'analyse des capacités (individus, organisations et institutions), les fonctions transversales de l'Etat (gestion des finances publiques, décentralisation, fonction publique, système statistique), et les contraintes spécifiques des autres partenaires (protocole conjoint, audits, etc.). Pour faire face à ce besoin de compétences pluridisciplinaires, le chef de projet devrait pouvoir s'appuyer sur une équipe projet polyvalente et réactive pouvant traiter ponctuellement ou de manière récurrente l'ensemble des problématiques et des questions soulevées dans le cadre de la politique publique soutenue. Il doit aussi pouvoir recourir plus largement à l'expertise extérieure et disposer pour ce faire de ressources suffisantes dans le cadre du budget temps du concours. La réflexion sur ce sujet devrait certainement aussi prendre en considération des questionnements plus globaux sur le fonctionnement de l'équipe-projet, en particulier :

- comment valoriser les équipes projets qui mobilisent efficacement les ressources humaines nécessaires à un bon suivi des concours ?
- Quelle devrait être la fréquence des missions d'appui du siège ? Selon quelles modalités (partage des rôles entre siège et agence, externalisation de certaines missions, etc.) ?
- Faut-il renforcer l'expertise sectorielle au sein des agences ? Si oui, comment ? (Volontaires internationaux spécialisés, chefs de projet en agence ou régionaux, cadres locaux, expertise externe ponctuelle... ) ?
- Comment valoriser les fonctions d'appui à l'équipe projet (risque fiduciaire, mode opératoire, avis sur les documents de cadrage –lettre d'entente/cadre partenarial – avis sur les rapports d'audits, etc.) ? Faut-il développer ce type de fonction ? Sous quelle forme ?

La réflexion sur les moyens à mettre en place au sein de l'AFD pour assurer un meilleur suivi des aides sectorielles doit également intégrer les aspects liés à la division du travail entre bailleurs. La notion d'équipe projet AFD doit-elle évoluer vers une équipe programme multi-bailleurs ? Si oui, sous quelles conditions ? L'expérience burkinabé témoigne de premiers progrès sur le plan de la mutualisation des compétences et des moyens entre bailleurs. Un tel cheminement nécessite beaucoup de temps dans la mesure où il doit composer avec des cultures souvent différentes entre bailleurs, des stratégies et des agendas parfois divergents, des objectifs et des attentes rarement identiques... Il est

de plus très largement tributaire de la volonté affichée jusqu'à présent par quelques bailleurs importants du secteur (Belgique, Canada, Danemark, France, Pays-Bas) mais peut aussi être fragilisé à tout moment lorsqu'un bailleur important se « désolidarise » du dispositif de coordination et d'harmonisation mis en place<sup>24</sup>.

- **Le renforcement des capacités internes à l'AFD.** Il passe certainement par la mise à disposition de procédures, d'outils de gestion, et de supports adaptés aux spécificités des aides sectorielles. Il conviendrait à ce titre de :
  - **développer une offre de formation** relative à la gestion des politiques publiques, aux modes de faire en matière de diagnostic, de mise en œuvre et de suivi des actions de soutien au renforcement des capacités et aux fonctions transversales de l'état (gestion des finances publiques, décentralisation, fonction publique, système statistique, etc.) et plus globalement sur la conduite de l'approche sectorielle ;
  - **développer des outils méthodologiques, d'analyses et de diagnostics** utilisables par les chefs de projets et les agences dans le cadre des aides sectorielles (typologie des modalités, renforcement des capacités, analyse des rapports d'audit, risque fiduciaire, etc.) ;
  - **développer la mise en réseau des experts** au siège comme en agence et favoriser le partage d'expériences et les travaux de capitalisation sur ces approches et les outils de gestion de l'approche sectorielle ;
  - **ajuster et compléter les documents référence et les procédures d'instruction** actuels pour les adapter aux besoins et exigences de l'aide sectorielle :
    - format des documents d'instruction et des conventions de financement (dont modalités de versement par tranche) ;
    - document de référence en matière de constitution de fonds commun (cadre partenarial, lettre d'entente, etc.) ;
    - outil de suivi et de notation de la qualité.
  
- **Les mesures susceptibles de limiter les temps de gestion.**  
 Quelques pistes pourraient être examinées dans ce cadre.
  - Dans le cas d'une aide sectorielle, faut-il chercher à engager des volumes plus importants annuellement ou sur des durées plus longues pour permettre de mieux équilibrer certains coûts ?
  - L'AFD doit-elle continuer à rechercher des mandats de délégation de gestion ? Doit-elle chercher à catalyser d'autres financements dans l'aide sectorielle qui moyennant une rémunération peuvent permettre d'amortir les temps de gestion ?
  - Dans quels contextes et à quelles conditions peut-il être souhaitable de privilégier un partenariat silencieux ?
  - Faut-il chercher à financer l'instruction des aides sectorielles sur des outils comme les FERC, sur les budgets consultants AFD ou bien est-il préférable de s'appuyer sur les travaux produits par les autres partenaires ?

---

<sup>24</sup> Le 10 juin 2008, la Banque mondiale a présenté à son Conseil d'Administration un nouveau concours en faveur de l'éducation de base au Burkina Faso. (15 MUSD) en proposant de mettre en place de nouvelles procédures de passation de marchés et de décaissement en lieu et place de la procédure conjointe sur laquelle l'ensemble des bailleurs, y compris la Banque mondiale, s'appuie depuis 2005. L'accord entre les PTF, la Banque mondiale et le Gouvernement pourrait conduire à ajuster les procédures du Panier Commun de CAST / FSDEB, notamment celles liées à la passation des marchés.

## 5. Quel positionnement vis-à-vis de l'évaluation rétrospective des aides sectorielles ?

Après celles de Mauritanie et du Niger, cette étude de cas confirme :

- l'utilité des dispositifs conjoints de suivi des programmes sectoriels au cours de leur mise en œuvre. Des différences significatives peuvent apparaître sur le contenu et les modalités du dialogue sectoriel en fonction notamment de la nature des instruments qui composent l'aide sectorielle (aide ciblée ou non ciblée, budgétaire ou non, etc.). Les mécanismes de suivi ont toutefois, la plupart du temps, pour principaux objectifs d'assurer le suivi de l'exécution technique et financière du programme sectoriel, d'en apprécier les performances, de planifier et valider la programmation annuelle des activités du secteur, de confirmer la disponibilité des ressources financières nécessaires et enfin d'échanger sur les évolutions des réformes ;
- l'absence d'uniformité dans les pratiques en matière d'évaluation des aides sectorielles selon les pays, et parfois selon les secteurs dans un même pays.

Le cadre partenarial prévoit au Burkina Faso la conduite d'évaluations rétrospectives externes régulières au terme de chaque phase. La première a été réalisée en 2006. Elle a permis de faire un point à l'issue des trois premières années d'exécution du Programme sur : (i) les résultats atteints ; (ii) l'efficacité et l'efficience de la gestion du PDDEB ; (iii) la durabilité/viabilité des effets escomptés ; (iv) les facteurs explicatifs des performances et des contre-performances ; (v) les changements à opérer dans les cibles, stratégies et modalités des appuis.

La méthode et la qualité de cette évaluation restent certes perfectibles, au même titre que son timing. Le processus engagé apparaît toutefois prometteur en termes de transparence, de redevabilité et de partenariat.

Cette nouvelle étude de cas confirme l'importance d'une réflexion approfondie au sein de l'AFD :

- *d'une part, pour systématiser les évaluations conjointes administration/bailleurs à chaque fin de phase des programmes sectoriels (c'est-à-dire tous les 3 ou 4 ans). Ces évaluations devraient certainement être réalisées, au moins pour partie, par des consultants extérieurs, de manière à en garantir l'indépendance et la transparence. Dans un souci de redevabilité et de partenariat, l'AFD devrait s'assurer que ces évaluations sont bien prévues dans les accords de partenariat puis effectivement mises en place.*

Les questions abordées dans ce cadre devront certainement aborder les points suivants : (i) appréciation de l'évolution, des progrès et de l'efficacité de la politique publique concernée (résultats et performances); (ii) examen de l'approche sectorielle et des cadres partenariaux au regard de la déclaration de Paris (processus)<sup>25</sup>; (iii) appréciation de l'efficacité et de l'efficience des appuis apportés par les partenaires au développement ; (iv) identification des difficultés, des goulots d'étranglement, des atouts, et des contraintes du programme sectoriel ; (v) présentation des enseignements et recommandations.

Toutefois, en fonction des contextes, des périodes d'évaluation concernées, des informations disponibles (études existantes, statistiques, etc.) et des attentes des différents acteurs, il conviendra de préciser le champ, les objectifs et la fréquence de telles évaluations et de certaines de leurs composantes.

---

<sup>25</sup> Cela concerne notamment : modalités du partenariat, alignement, conditionnalités, renforcement des capacités, coordination et harmonisation, prévisibilité des financements, coûts de transaction

- *d'autre part, pour préciser la méthode à utiliser* en ce qui concerne (i) l'analyse des résultats de la politique sectorielle et de ses thématiques phares <sup>26</sup> (ii) le processus de collaboration mis en place entre partenaires et Gouvernement et plus délicat (iii) le lien entre ces deux analyses (contribution des appuis extérieurs au dialogue et aux résultats, liens entre inputs et résultats, interactions entre appuis sectoriels et appuis budgétaires globaux, etc.) et (iv) le recours ou non à certains outils comme les enquêtes de satisfaction auprès des usagers qui peut dépendre de la nature du secteur, des dispositif de monitoring du programme sectoriel en place et de la période d'évaluation retenue.  
Le travail méthodologique en cours sur l'évaluation des Aide budgétaire par la Commission européenne ainsi que l'analyse des pratiques d'évaluation par d'autres bailleurs de fonds en matière d'aide sectorielle, en cours de lancement par RCH/EVA, devrait permettre de préciser cette méthodologie.
- *Et en dernier lieu pour préciser l'opportunité de conduire des travaux (évaluations/revues) bilatéraux spécifiques portant plus particulièrement sur la contribution de l'AFD.* Sur ce point, l'expérience burkinabé vient nourrir les pistes de réflexion déjà abordées dans les rapports sur les expériences mauritanienne et nigérienne et milite pour l'organisation d'évaluations bilatérales spécifiques :
  - chaque fois que l'AFD instruit un nouveau concours qui vient s'ajouter à un précédent dans le même secteur. Il paraît important de pouvoir tirer les enseignements passés de manière systématique pour mieux préparer les concours suivants et s'assurer ainsi de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et des effets des financements successifs ;
  - chaque fois que l'AFD souhaite examiner des questions spécifiques auxquelles elle accorde une importance particulière.

Ces revues/évaluations bilatérales spécifiques doivent nécessairement s'appuyer et être articulées avec les autres dispositifs d'évaluation (sur le contenu et dans le temps) et rester relativement souples et légers.

Leur format et leur contenu doivent encore être précisés, en particulier sur les points suivants :

- analyse critique des modalités d'intervention AFD et revue des risques (politiques, macroéconomiques, fiduciaires, institutionnels et organisationnels, techniques) inscrite dans le cycle d'instruction des aides sectorielles ;
- analyse transversale des pratiques AFD en matière d'aides sectorielles ;
- appréciation sur la cohérence/complémentarité entre les instruments / modalités de financements ;
- appréciation sur le positionnement et la valeur ajoutée de l'AFD (rôle dans la coordination, mode opératoire, part relative du financement, visibilité, rôle dans le renforcement des capacités, exercice du chef de filat, efficacité de l'assistance technique financée, coûts de gestion, orientations prises par rapport aux engagements de la Déclaration de Paris, etc.).

---

<sup>26</sup> Dans le cadre du secteur éducatif, la méthode d'analyse peut s'appuyer sur la méthode du RESEN (y compris une analyse comparée de pays). Au titre des enjeux de la politique éducative, on peut notamment mentionner : politique de personnels, politique de constructions scolaires, temps d'enseignement

## Annexe 1. Programme de rencontres

MARDI 17 JUIN 2008		MERCREDI 18 JUIN 2008		JEUDI 19 JUIN 2008		VENDREDI 20 JUIN 2008	
8h30 à 9h30	Entretien en agence (HP/LC/AMS)	8H30	Rencontre AFD/DAF MEBA	8h30	Rencontre AFD/DEP MEBA	8H30	Rencontre AFD/Syndicat enseignant
9h45 à 10h45	Rencontre AFD/SP PDDEB	10H	Rencontre AFD/Pdt comité de suivi CAST	10H	Rencontre AFD/UNICEF	10h30	Rencontre AFD/APE
11H30	Rencontre AFD/AT P Botrel/AT M KIRCHER	11H30	Rencontre AFD/DCE	11h	Rencontre AFD/Danemark		
				13 h	AFD / Chef de file / SG-MEBA		
15h30 à 16h30	Rencontre AFD/SPPPF	15h30 à 16h30	Entretien en agence	15h30	Rencontre AFD/ACDI	15h00	Debriefing AFD (HP/LC/AMS/RA/PT)
16h40 à 17h30	Entretien en agence	16h30 à 17h30	Rencontre AFD/Contrôle Financier MEBA	16H	Rencontre AFD/BM		

## Annexe 2. Quelques dates-clés sur le PDDEB

1996	Loi d'orientation de l'éducation : caractère prioritaire de l'éducation de base
1998-1999	Préparation du PDDEB
1999 – juillet	Adoption en Conseil des ministres du PDDEB 2000-2009
2001	Démarrage du PDDEB sur la période 2001-2010 avec trois phases : 2001-2004 / 2005-2007 et 2008-2010
2001	Conduite du premier RESEN
2001 - mai	Lettre de politique en matière d'éducation
2002	Signature du cadre partenarial
2003	Endossement à la requête IMOA-EPT avec un ajustement des hypothèses de travail
2004	Suppression du BPE et transfert des compétences à la DAF/MEBA
2005	Création du CAST
2005 - novembre	Signature du Protocole de financement conjoint
2006	Evaluation externe de la phase I du PDDEB
2006 - 2007	Préparation et validation de la seconde phase du PDDEB (2008-2010)
2007	Signature du cadre partenarial révisé
2007 – juillet	Loi d'orientation de l'éducation
2007 - 2008	Conduite du deuxième RESEN (version provisoire en juin 2008)
2008 - Mai – Juillet	Préparation de la requête IMOA-EPT
2008 Septembre	Présentation de la requête IMOA-EPT

### **Annexe 3. Le dispositif d'indicateurs de performances du PDDEB et objectifs chiffrés des phases I et II**

#### **LES INDICATEURS DE RESSOURCES (COURT TERME)**

- Part des budgets de l'éducation nationale dans celui de l'Etat et dans le PIB (et hors salaires) ;
- Part du budget de l'éducation de base dans les budgets de l'éducation nationale, de l'Etat et dans le PIB (et hors salaires) ;
- Part du budget de l'éducation de base alloué au non formel et aux structures déconcentrées/décentralisées.

#### **LES INDICATEURS DE PROCESSUS (COURT TERME)**

- ♦ Nombre d'enseignants recrutés en termes d'écart par rapport aux objectifs et formés ;
- ♦ Adéquation du processus de recrutement au rythme de constructions scolaires
- ♦ Localisation et implantations des nouvelles infrastructures scolaires dans toutes les provinces en adéquation avec la carte scolaire ;
- ♦ Taux d'encadrement (nombre d'élèves par maître) aux niveaux national, régional provincial, départemental, circonscription et par école et réduction de la variabilité des taux (disparité).

#### **LES INDICATEURS DE REALISATION ET DE RESULTATS (COURT ET MOYEN TERMES)**

- ♦ Taux brut d'admission de l'éducation de base (public et privé) par sexe et province ;
- ♦ Evolution des taux d'efficacité interne de l'éducation de base (promotion, redoublement et abandon) par sexe et par province ;
- ♦ Evolution du taux de réussite au CEP par sexe et par province ;
- ♦ Evolution du salaire annuel moyen des enseignants par catégorie en unités de PIB/habitant.
- ♦ Nombre de constructions scolaires et d'ouvrages annexe en termes d'écart par rapport aux objectifs annuels par province ;
- ♦ Nombre de personnes formées en Alphabétisation Initiale (AI) et Formation Continue de Base (FBC) par sexe et par province ;
- ♦ Taux d'exécution des budgets déconcentrés par région et par province (crédits délégués).

#### **LES INDICATEURS D'IMPACT (MOYEN ET LONG TERMES)**

- ♦ Nombre de classe à double flux et multigrade par province ;
- ♦ TBS et indice de parité filles/garçons par province ;
- ♦ Taux d'achèvement de l'éducation de base par sexe et par province ;
- ♦ Taux d'alphabétisation de la population adulte par sexe ;
- ♦ Evaluation des acquisitions des élèves.



## **OBJECTIFS CHIFFRES DE LA PHASE I**

### 1. Renforcement et expansion accélérée de l'éducation de base et non formelle :

- le Taux brut de scolarisation (TBS) de l'éducation de base sera porté de 48 à 69 % entre 2002 et 2005 et de 28,5 à 40 % dans les 20 provinces prioritaires ;
- le taux d'accès en 1<sup>ère</sup> année sera porté de 54 % en 2002 à 72 % en 2005 ;
- le taux de rétention au cours du cycle sera porté de 59 à 67 % entre 2002 et 2005 ;
- le taux d'achèvement de l'enseignement de base sera porté de 28 en 2002 à 48 % en 2005 ;
- le taux moyen de redoublement de l'éducation de base sera réduit de 18 à 13 % en 2005 ;
- le taux de succès au Certificat d'études primaires (CEP) sera porté de 62,9 à 75 % entre 2002 et 2005 ;
- le nombre d'heures effectif de travail annuel des élèves sera porté de 720 à 800 en 2005 ;
- près de 80 Projets d'école de qualité (PEQ) seront subventionnés et gérés par les Comités de gestion d'écoles (CGE) entre 2002 et 2005 ;
- le taux d'alphabétisation des adultes sera porté de 22 % en 2001 à 32 % en 2005.

### 2. Renforcement des capacités institutionnelles en matière de gestion et de pilotage stratégique de l'organisation scolaire de base :

- la part des dépenses courantes non salariales financées sur ressources internes sera portée de 22 à 26 % entre 2002 et 2005 ;
- le coût salarial annuel moyen des enseignants sera réduit de 7,6 en 2001 à 5,6 unités de PIB par tête en 2005 ;
- l'ensemble des Directions provinciales de l'enseignement de base et de l'alphabétisation (DPEBA) disposera d'une carte éducative en 2005 ;
- le nombre d'élèves inscrits au sein de l'éducation de base privée sera porté de 119 000 en 2001 à 190 000 en 2005 ;
- le ratio élèves/maître de l'enseignement de base public sera porté de 50 à 47 en 2005 ;
- près de 2 000 Centres permanents d'alphabétisation et de formation (CPAF) seront opérationnels.

## **OBJECTIFS CHIFFRES DE LA PHASE II**

La phase II vise globalement les objectifs suivants en termes d'accès :

- porter le taux d'achèvement de 37 % en 2006/2007 à 52 % en 2010 ;
- porter le taux brut de scolarisation de 66,6 % en 2006/2007 à 78,2 % en 2010 avec un effort particulier en faveur des filles et des zones rurales les plus défavorisées ;
- porter le taux brut de préscolarisation de 1,45 % en 2005/2006 à 4,3 % en 2010 ;
- Améliorer l'indice de parité Filles/Garçons pour atteindre la parité totale
- Faire passer le TBA de 78,3 % en 2006/2007 à 88,0 % en 2010/2011 avec l'espoir de réaliser 100 % en 2015, comme le prévoit le modèle de simulation (70 % de taux d'achèvement) ;
- Porter le taux brut de scolarisation du post-primaire de 22,5 % en 2005/2006 à 33,6 % en 2010 (le TBS est indexé sur le taux d'achèvement en 2015) ;

- ♦ Porter le taux d'alphabétisation de 32,5 % en 2005/2006 à 40 % en 2010 entre autres par le développement et la diversification des actions d'alphabétisation.

**TABLEAU DE SUIVI DES INDICATEURS DU PDDEB**

Années civiles		2002	2003	2004	2005	2006	
Années Scolaires		2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	
Composante	Indicateurs de résultats	Réalisé	Réalisé	Réalisé	Réalisé	Prévu	Réalisé
A. Formel	1. Nouveaux inscrits au CP1 (Pr+Pi)	212 874	271920	295 426	305 954	330 781	343 278
	Nombres de filles Inscrites	89 891	124 639	133 091	137 936	151 420	157 731
	Pourcentage de filles	42,3	45,8	45,1	45,08	45,78	45,95
	2. Taux brut d'admission (Pr+Pi)	52,9	66	70	70,7	74,66	77,48
	TBA Filles	45,5	61,5	64,1	64,9	69,50	72,40
	TBA 20 PP	44,3	52,4	47,3	60	54,23	64,86
	TBA 20 PP Filles	35,9	48,5	43,8	54,6	50,88	60,66
	3. Taux brut de scolarisation	47,5	52,2	56,8	60,7	62,99	66,55
	TBS Filles	41,1	46,3	51	55	57,60	61,17
	TBS 20 PP	32,6	37,6	39,8	46,7	47,08	52,27
	TBS 20 PP Filles	26,6	32	34,7	41,5	42,04	47,32
	4. Ratio livres/élève <sup>1</sup>						
	Calculs	0,24	0,21	0,31	0,74	1	0,90
	Lecture	0,44	0,32	0,67	0,63	1	0,58
5. % des effectifs Zone rurale	60,8	62,9	65,1	66,7		68,44	
6. Nombre de salles de classe	20 621	22 330	24 403	26 444		28 925	
7. Nombre de maîtres chargés de cours	19 740	21 884	24 350	26 558		28 886	
B. Non formel	8. Nombre d'inscrits en AI	154 481	182 323	197 412	188 475	204 679	Non Disponible
	Nombre d'inscrits en AI dans les 20 PP	77 110	88 136	88 516	76 718	92 760	Non Disponible
	% des femmes	54,7	54,5	57,7	61,11	62	Non Disponible
	% des femmes dans les 20 PP	51,6	52,3	54,3	55,70	56	Non Disponible
	9. Nombre d'inscrits en FCB	49 529	65 929	90 913	117 571	188 475	Non Disponible
	Nombre d'inscrits en FCB dans les 20 PP	29 123	33 262	42 361	57 048	60 792	Non Disponible
% des femmes en FCB	50,7	51,9	52,1	55,15	56,49	Non Disponible	
% des femmes en FCB dans les 20 PP	49,1	47,7	49,2	51,28	52,69	Non Disponible	
A. Formel	10. Taux de redoublement par sous cycle <sup>2</sup>						
	CP	10,8	9,0	8,0	7,9		7,7
	Dont filles	10,6	8,9	7,6	7,7		7,6
	CE	15,2	14,0	13,2	12,8		14,6
	Dont filles	15,2	13,7	12,9	12,6		14,5
	CM	25,1	24,7	23,1	23,6		23,8
	Dont filles	27,2	25,7	24,2	24,6		25,3
	11. Taux d'abandon par sous cycle <sup>2</sup>						
	CP	5,6	5,5	6,8	7,5		4,8
	Dont filles	5,5	5,5	7,6	7,8		4,9
CE	7,4	6,5	5,7	6,7		3,5	
Dont filles	6,5	5,5	4,9	5,7		2,4	
12. Taux de promotion par sous cycle <sup>2</sup>							

**Annexe 4. Tableau d'emploi des ressources CAST dans le plan d'actions 2005 (en millions de FCFA)**

Destinataire	Montant	%	Activité
Agence Faso Baara	4 103	48,8	Construction des écoles et logements
FONAEF	1 425	17,0	Campagne d'alphabétisation
DPEBA	1 696	20,2	Fonds école et cartables minimum
Régie d'avance DAF/MEBA	640	7,6	Activités Directions centrales, appui aux groupes d'animation pédagogique et cotisations des filles
Fonctionnement du directoire	312	3,7	Fonctionnement
Report sur le Plan d'actions 2006	224	2,7	
<b>Total</b>	<b>8 400</b>	<b>100,0</b>	

Source : MEBA, rapport consolidé CAST/FSDEB, plan d'actions prioritaire.

**Tableau d'emploi des ressources CAST dans le plan d'actions 2006**

Destinataire	Montant	%	Activité
Agence Faso Baara	5 366	28,4	Construction des écoles et logements
Agence Faso Baara	2 169	11,5	Achèvement des constructions de 2003 et 2004
Agence Faso Baara	750	4,0	Transformation de paillottes en salles de classe
Agence Faso Baara	409	2,2	Equiper pour les écoles à construire par Faso Baara
FONAEF	3 233	17,1	Campagne d'alphabétisation
DPEBA	1 572	8,3	Fonds école et cartables minimum
DPEBA/APE	1 059	5,6	Cotisations des filles et appui aux sous-projets communautaires
DEBA/GAP	246	1,3	Appui aux groupes d'animation pédagogique (GAP)
Régie d'avance DAF/MEBA	16	0,1	Appui aux conférences pédagogiques annuelles
MEBA	2 265	12,0	Acquisitions tables-bancs (programme de rattrapage et paiement des arriérés du PDDEB 2003 et 2004
Report sur le Plan d'actions 2006	1 804	9,5	
<b>Total</b>	<b>18 889</b>	<b>100,0</b>	

Source : MEBA, note spéciale sur le CAST/FSDEB, octobre 2007.

## Annexe 5. Degré d'alignement du CAST/FSDEB par rapport aux procédures nationales

	Aligné	Partiellement aligné	Non aligné
<b>Planification</b> : Le CAST fait-il partie de la programmation intégrée du programme sectoriel ?	X		
<b>Budget</b> : Le CAST est-il inclus dans la documentation du budget de l'Etat ?	X		
<b>Approbation parlementaire</b> : Le CAST fait-il partie de la Loi de finances votée par le Parlement ?	X		
<b>Trésor</b> : Le CAST passe-t-il par le ministère des Finances (Trésor) ?	X		
<b>Gestion des finances publiques (GFP)</b> : Le CAST est-il exécuté selon les procédures nationales de gestion des finances publiques ?		X	
<b>Audit</b> : Le CAST fait-il partie du champ d'intervention de la Cour des Comptes ?	X		
<b>Exécution financière</b> : Le CAST est-il inclus dans les rapports d'exécution financière existants ?	X		

Ce tableau est extrait du rapport Appui budgétaire dans la pratique : le cas du Burkina Faso, ECORYS, Martin van der Linde, février 2008.

## Liste des sigles et acronymes

<b>ABG</b>	Aide budgétaire globale
<b>ABRP</b>	Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté
<b>ACDI</b>	Agence canadienne de développement international
<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>ANO</b>	Avis de non-objection
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>APE</b>	Association des parents d'élèves
<b>AT</b>	Assistant technique
<b>BAD</b>	Banque africaine de développement
<b>BID</b>	Banque islamique de développement
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>BPE</b>	Bureau des projets éducation
<b>BTP</b>	Base des temps passés
<b>CAD</b>	Comité d'aide au développement
<b>CASEM</b>	Conseil d'administration du secteur ministériel
<b>CASRP</b>	Crédit d'appui à la stratégie de réduction de la pauvreté
<b>CAST/FSDEB</b>	Compte d'affectation spéciale du Trésor / fonds de soutien au développement de l'enseignement de base
<b>CCEB</b>	Cadre de concertation des ONG et associations en éducation de base au Burkina Faso
<b>CDMT</b>	Cadre des dépenses à moyen terme
<b>CE</b>	Commission européenne
<b>CEB</b>	Circonscription d'enseignement de base
<b>CFAA</b>	Country Financial Accountability Assessment
<b>CGAB</b>	Cadre de gestion des appuis budgétaires globaux
<b>CGE</b>	Comité de gestion des écoles
<b>CICID</b>	Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement
<b>CID</b>	Circuit informatisé de la dépense
<b>CPAR</b>	Country Procurement Assessment Report
<b>CSLP</b>	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
<b>DAF</b>	Direction de l'Administration et des finances
<b>DEP</b>	Direction des Etudes et de la planification
<b>DGCID</b>	Direction générale de la Coopération internationale et du développement
<b>DGAENF</b>	Direction générale de l'Alphabétisation et de l'éducation non formelle
<b>DGCRIEF</b>	Direction générale des Centres de recherche, des innovations éducatives et de la formation
<b>DGEB</b>	Direction générale de l'Enseignement de base
<b>DGTPE</b>	Direction générale du Trésor et des politiques économiques – ministère français de l'Economie et des Finances
<b>DRDP</b>	Direction de la Recherche et du développement pédagogique
<b>DPEBA</b>	Direction provinciale de l'Enseignement de base et de l'alphabétisation
<b>DREBA</b>	Direction régionale de l'Enseignement de base et de l'alphabétisation
<b>DSRP</b>	Document stratégique de réduction de la pauvreté
<b>EPT</b>	Education pour tous
<b>ETI</b>	Expert technique international
<b>FCFA</b>	Franc de la communauté financière africaine
<b>FIP</b>	Fiche d'identification de projet

<b>FNUAP</b>	Fonds des Nations unies pour la population
<b>FONAEF</b>	Fonds national pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle
<b>FRPC</b>	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
<b>FSDEB</b>	Fonds de soutien au développement de l'éducation de base
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FTI</b>	Fast-Track Initiative
<b>GFP</b>	Gestion des finances publiques
<b>IMOA-EPT</b>	Initiative de mise en œuvre accélérée – éducation pour tous
<b>MAEE</b>	Ministère français des Affaires étrangères et européennes
<b>MASSN</b>	Ministère de l'Action sociale et de la Solidarité nationale
<b>MCS</b>	Mission conjointe de suivi
<b>MEBA</b>	Ministère de l'Education de base
<b>MEF</b>	Ministère de l'Economie et des Finances
<b>MESSRS</b>	Ministère des Enseignements secondaire, supérieur, et de la Recherche scientifique
<b>NPP</b>	Note de prise de position
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économique
<b>OMD</b>	Objectifs du millénaire pour le développement
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PAEN</b>	Projet d'appui à l'éducation nationale
<b>PAOEB</b>	Projet d'amélioration de l'offre éducative au Burkina Faso
<b>PAST</b>	Programme d'actions sectoriel triennal
<b>PDDEB</b>	Plan décennal de développement de l'éducation de base
<b>PEFA</b>	Public Expenditure and Financial Accountability
<b>PFC</b>	Protocole de financement commun
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PIP</b>	Programme d'investissement public
<b>PNUD</b>	Programme des Nations unies pour le développement
<b>POS</b>	Plan d'orientation stratégique (AFD)
<b>PPTE</b>	Pays pauvres très endettés
<b>PTF</b>	Partenaires techniques et financiers
<b>PRGB</b>	Plan d'actions pour le renforcement de la gestion budgétaire
<b>PSP/APR</b>	Département du Pilotage stratégique et de la prospective – division de l'Animation et de la prospective
<b>RC</b>	Renforcement de capacités
<b>RCH/EVA</b>	Département de la Recherche – division de l'Evaluation et de la capitalisation (AFD)
<b>RESEN</b>	Rapport d'Etat du système éducatif
<b>SP-PDDEB</b>	Secrétariat permanent du PDDEB
<b>SP-PPF</b>	Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers
<b>SRP</b>	Stratégie de réduction de la pauvreté
<b>SWAP</b>	Sector Wide Approach
<b>TBA</b>	Taux brut d'admission
<b>TBS</b>	Taux brut de scolarisation
<b>UEMOA</b>	Union économique et monétaire ouest africaine
<b>VI</b>	Volontaire international

## **Bibliographie**

### ***CSLP et Aide budgétaire globale***

Cadre stratégique de lutte à la pauvreté - CSLP - (2000), Gouvernement du Burkina Faso, juin.

CGAB-CSLP (2005), *Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP au Burkina Faso*, janvier.

Ministère de l'Economie et des Finances (2007), *Programme d'actions prioritaire du CSLP, perspectives 2007-2009*, juin.

Ministère de l'Economie et des Finances (2007), *Bilan de mise en œuvre du programme d'actions prioritaire du CSLP pour l'année 2006*, juin.

### ***Politique sectorielle***

Gouvernement du Burkina Faso (2001), *Lettre de politique en matière d'éducation*, mai.

MEBA, *Annuaire statistiques du ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation, 2001-2002 à 2006-2007*, DEP, MEBA.

MEBA, *Les plans différents d'actions annuels du MEBA de 2000 à 2008*.

MEBA (2007), *Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB), Phase II*, Burkina Faso, projet de document, janvier.

MEBA (2007), *Décret No 2007-540/PRES promulguant la loi No 013-2007/AN du 30 juillet portant loi d'orientation de l'éducation*.

MEBA (2007), *Décret No 2007-540/PRES promulguant portant loi d'orientation de l'éducation*.

MEBA (2007), *tableau de bord de l'éducation de base année 2006/2007*, juin.

MEBA (2006), *Rapport de mise en œuvre du MEBA*, octobre.

MEBA (2005), *Évaluation à mi-parcours du PDDEB, Rapport final*, EME, décembre.

MEBA (2005), *Bilan de mise en œuvre du PDDEB au Burkina Faso*, Secrétariat permanent, mai.

MEBA (1999), *Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) 2000-2009*, Burkina Faso.

PROMAN (2007), *Rapport de mission d'appui à l'élaboration d'une stratégie et d'un plan pluriannuel de renforcement des capacités de la DAF et de la DEP du MEBA, financement FED - Commission européenne LoC n°2007/143138 - Framework Contract Beneficiaries – Lot 9*.

### ***Coordination/harmonisation***

MEBA, *Aide-mémoire des missions conjointes MEBA/PTF de suivi du PDDEB de 2000 à 2008*.

MEBA (2007), *Cadre partenarial entre le MEBA et les partenaires techniques et financiers*.

MEBA (2002), *Cadre partenarial entre le MEBA et les partenaires techniques et financiers*,

## **CAST**

Cabinet Fiducial Expertise AK (2007b), *Lettre de contrôle interne et analyses spécifiques, CAST/FSDEB 2006*, août.

Cabinet Fiducial Expertise AK (2007a), *Rapport audit comptable et financier CAST/FSDEB, exercice 2006*, août.

Dempuré, P (2005) *Création et mise en place d'un CAST pour la réalisation du PDDEB*, AFD, juillet.

Ecorys (2008), *Appui budgétaire sectoriel dans la pratique : expériences africaine*, Etude de cas Education au Burkina Faso financé par AFD / Pays-Bas, février.

Gagnon, G. (2006), *Harmonisation et appui budgétaire au Burkina Faso, évaluation des risques*, ACIDI, mars.

Ministère des Finances et du Budget (2005), *Evaluation du nouveau dispositif de gestion financière du PDDEB à travers le CAST, intitulé FSDEB*, août.

Ministère des Finances et du Budget, Inspection générale des Finances (2007), *Rapport d'audit financier du PDDEB / de 35 DPEBA (fonds écoles – cartable minimum – mini cotisation APE), exercice 2005*, septembre.

MEBA (2008), *Rapport consolidé du CAST/FSDEB, plan d'actions 2007*, version finale, juillet.

MEBA (2007), *Gestion financière exercice 2006*.

MEBA (2007), *Note spéciale sur le CAST/FSDEB*, octobre.

MEBA (2007), *Rapport de l'évaluation interne de CAST/FSDEB*, septembre.

MEBA (2006), *Rapport consolidé du CAST/FSDEB, plan d'actions prioritaire 2005*, version actualisée, décembre.

MEBA (2006), *Guide de gestion pour le CAST/FSDEB*, mars.

Ziegler, M. (2007), *Rapport de la mission de capitalisation du CAST/FSDEB*, CTB, octobre.

## **Financement Agence Française de Développement**

Burkina Faso et Agence Française de Développement, *Convention de financement CBF 1148*

Burkina Faso et Agence Française de Développement, *Convention de financement CBF 6000*

Burkina Faso et Agence Française de Développement, *Convention de financement CBF 3005*

Burkina Faso et Agence Française de Développement, *Convention de financement CBF 3027*

Burkina Faso et Agence Française de Développement, *Convention de financement CBF 3020*

Burkina Faso et Agence Française de Développement, *Convention de financement CBF 3029*

Burkina Faso et Agence Française de Développement, *Convention de financement CBF 1172*