



»» Octobre 2021

ALIGNEMENT DE L'AIDE À L'ÉDUCATION SUR LES SYSTÈMES NATIONAUX

SOUTENIR LA TRANSFORMATION DES SYSTÈMES ET L'AMÉLIORATION DES ACQUIS SCOLAIRES

Note d'information

VUE D'ENSEMBLE

La crise de l'équité et de l'apprentissage dans le secteur de l'éducation ne peut être réglée sans une action résolue pour renforcer les systèmes nationaux. Ceci implique également des efforts de la part des partenaires de développement pour améliorer leurs pratiques en matière de coopération et assurer un meilleur alignement de l'aide sur les systèmes nationaux. L'alignement offre des opportunités uniques de renforcer les systèmes nationaux, d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques et d'encourager un financement de l'éducation amélioré et à grande échelle.

Avantages de l'alignement de l'aide à l'éducation sur les systèmes nationaux

L'alignement de l'aide extérieure à l'éducation est une approche stratégique et structurelle de la coopération qui vise à renforcer les systèmes nationaux et à accélérer l'amélioration des acquis scolaires pour tous. Cette approche repose sur le principe fondamental de l'utilisation des institutions, des ressources humaines, des procédures et des outils des pays pour mettre en œuvre l'aide extérieure, en étroite coordination avec les financements nationaux plutôt prévus dans le budget de l'État.

Des mécanismes de financement judicieusement conçus et alignés offrent des possibilités uniques pour renforcer le leadership, la coordination et la responsabilisation des autorités nationales ; améliorer le dialogue sectoriel centré sur le budget de l'État et les systèmes nationaux ; accélérer la mise en œuvre de réformes transversales essentielles pour le secteur de l'éducation et éliminer les goulots d'étranglement dans la livraison des services

éducatifs aux populations. Des mécanismes alignés sont également un moyen plus efficace et plus efficient de mobiliser des ressources additionnelles en faveur de l'éducation en utilisant l'ensemble des canaux d'exécution des systèmes nationaux de gestion des finances publiques, avec la possibilité de financer les établissements scolaires et les besoins éducatifs à une échelle nationale. Les taux d'absorption de l'aide extérieure sont nettement plus élevés si l'on utilise des mécanismes alignés¹, car les coûts unitaires et les frais administratifs sont réduits grâce aux économies d'échelle réalisées.

Types d'alignement et progrès réalisés

Bien que l'alignement sur les systèmes nationaux (tel que défini par les normes et méthodes du Partenariat mondial pour l'éducation [GPE])² ne soit pas toujours possible, différents types de mécanismes alignés peuvent être mis en place dans les pays ayant des systèmes de gestion des finances publiques plus faibles, sans pour autant compromettre la gestion fiduciaire ni l'obligation des partenaires de développement de rendre compte à leur propre gouvernement et leurs contribuables.

Le passage des approches non alignées à des mécanismes de financement centrés sur les systèmes est l'aboutissement d'une démarche exploratoire conjointement menée par les pays partenaires et les partenaires de développement. Cette évolution n'est pas possible sans une optique et un engagement commun. Elle est facilitée par un processus d'identification anticipée qui permet de déterminer les limitations structurelles des approches existantes en matière de coopération dans le secteur de l'éducation et les possibilités offertes par l'alignement.

1 GPE, *Rapport sur les résultats 2020* (Washington, DC : Partenariat mondial pour l'éducation, 2020), 79, encadré 4.4. <https://www.globalpartnership.org/content/results-report-2020>.

2 GPE, *Fiche de suivi des indicateurs du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) : Indicateur 29 : Proportion de financement du GPE alignés sur les systèmes nationaux* (Washington, DC : Partenariat mondial pour l'éducation). https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/methodological_sheet_for_indicator_29.pdf.

Bonne gestion des opportunités et des risques

La mise en place d'un mécanisme aligné présente des opportunités et des risques qu'il importe de bien anticiper et ensuite gérer. Des méthodes de gestion des risques sont appliquées pour préciser les procédures nationales, les améliorer au besoin et assurer leur bonne application. Il s'agit également de définir le type de mécanisme aligné à utiliser et, le cas échéant, des garde-fous et des mesures additionnelles de gestion des risques à mettre en place. Une autre stratégie consiste à renforcer la capacité des processus de mise en œuvre et les ressources humaines nationales, ou à mobiliser des moyens de supervision supplémentaire. Un dialogue bien structuré est essentiel pour faire face aux difficultés opérationnelles, fiduciaires et stratégiques qui peuvent se poser, instaurer une confiance réciproque et assurer un lien avec les parties prenantes de l'éducation, et les défis du secteur.

Appui du GPE en faveur du changement et de la transformation des systèmes

La mission centrale du GPE consiste à mobiliser des partenariats et des investissements qui permettent de transformer les systèmes d'éducation des pays partenaires de façon à ne laisser personne de côté. Les objectifs nationaux du plan stratégique

2021–25 (GPE 2025)³ sont les suivants : renforcer les capacités nationales, promouvoir des résultats à grande échelle et mieux coordonner les interventions et les financements pour produire des changements porteurs de transformation. Les pays partenaires du GPE ont souligné l'importance de ces mesures pour renforcer les systèmes nationaux et réduire les distorsions créées par le manque d'alignement de certaines pratiques d'aide au développement dans le secteur de l'éducation. La promotion de mécanismes de financement mieux alignés et coordonnés au niveau national, avec le plus grand nombre possible de partenaires de développement, est un élément important pour aider à atteindre les objectifs du plan stratégique. L'engagement du GPE en faveur de l'alignement contribue au respect des principes de la Mise en œuvre d'un partenariat efficace (EPR).

Grâce à son modèle de partenariat, le GPE déploie de solides méthodes d'examen de la qualité et de supervision des risques, afin de maximiser les effets de levier positifs de l'alignement pour lever les obstacles systémiques au développement de l'éducation. Le GPE veille à promouvoir le suivi et l'évaluation afin de tirer systématiquement des enseignements de l'expérience sur la manière de produire un impact à grande échelle. Les pays et les agents partenaires du GPE ont développé une forte expérience avec les mécanismes alignés pour le secteur de l'éducation dans différents contextes. La présente note d'information décrit des exemples tirés de plusieurs pays, dont le Burkina Faso, le Mozambique, le Népal, le Niger et le Sénégal.

3 GPE, « Plan stratégique GPE 2025 » (Réunion du Conseil d'administration, 30 novembre, 1^{er}-3 décembre 2020, BOD/2020/11/12 DOC 11), <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/document/file/2020-11-GPE-Board-meeting-strategic-plan.pdf>.

AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE À L'ÉDUCATION – UN ENJEU DE TAILLE

Dans les pays en développement, de nombreux enfants n'achèvent pas leur scolarité dans l'enseignement de base et la qualité de l'apprentissage laisse souvent à désirer, en particulier chez les enfants les plus vulnérables. Cinquante-trois pour cent des enfants de 10 ans vivant dans des pays à revenu faible ou intermédiaire n'arrivent pas à lire et comprendre un texte simple⁴. Bon nombre d'écoles ne disposent de ressources suffisantes pour fonctionner de manière efficace et les enseignants manquent de formations adéquates. Il s'agit là d'un problème particulièrement grave pour les enfants qui n'ont pas les moyens d'aller dans une école privée ou de suivre des cours de rattrapage. La situation est exacerbée par la pandémie de COVID-19, qui a provoqué une crise mondiale d'urgence pour l'éducation. Près d'un milliard d'enfants ont été touchés par les fermetures d'écoles dans les pays en développement⁵.

Pour remédier à ces déficiences et inégalités en matière d'apprentissage, il faut améliorer l'allocation et l'utilisation des ressources nationales dans le secteur de l'éducation et transformer les systèmes d'éducation de manière à accroître et améliorer les services éducatifs. Les partenaires de développement ont également un rôle à jouer en répondant mieux aux besoins de financement des pays en développement et en les aidant à transformer leurs systèmes éducatifs.

Trop souvent, les financements extérieurs sont fragmentés et restent à la marge des systèmes nationaux que les partenaires de développement sont censés soutenir. En raison de leurs

responsabilités divergentes, les partenaires de développement dans le secteur de l'éducation utilisent souvent leurs propres systèmes de mise en œuvre et de rendu de compte, ce qui affaiblit les fonctions de coordination et de responsabilisation des systèmes nationaux. La coordination de mécanismes d'aide extérieure multiples et disparates est difficile, laborieuse et coûteuse. Du fait de cette dispersion de l'aide, les effets cumulatifs sur les systèmes ne sont pas optimisés, et peuvent même devenir contreproductifs et fragiliser les systèmes nationaux. Les pays partenaires du GPE ont attiré l'attention sur les distorsions créées par le manque d'alignement sur les systèmes nationaux⁶.

Un moyen de combler ce déficit d'aide extérieure est de promouvoir un meilleur alignement sur les systèmes nationaux en ralliant le plus grand nombre possible de partenaires. L'alignement sur les systèmes nationaux est l'utilisation des institutions, des ressources humaines, des procédures et des outils des pays pour mettre en œuvre l'aide extérieure dans le cadre des processus budgétaires nationaux.

L'intégration de l'aide dans le budget national permet de mobiliser des ressources supplémentaires tant nécessaires, en coordination plus étroite avec les financements nationaux qu'elles viendront compléter. En outre, l'alignement offre des opportunités uniques de renforcer les systèmes, permet d'agir à plus grande échelle et de réduire les coûts de transaction.

L'alignement n'est pas toujours possible dans tous les contextes. Cela ne sera pas forcément

4 « What Is Learning Poverty? », Understanding Poverty (note sur l'éducation), Banque mondiale, 28 avril 2021, <https://www.worldbank.org/en/topic/education/brief/what-is-learning-poverty#:~:text=Using%20a%20database%20jointly%20developed,the%20end%20of%20primary%20school.&text=If%20les%20children%20cannot%20read%2C%20all%20education%20SDG%20targets%20are%20at%20risk>.

5 GPE, *GPE and COVID-19* (Fiche d'information, Partenariat mondial pour l'éducation, Washington, DC, avril 2020), <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/document/file/2020-06-factsheet-gpe-and-covid-19-coronavirus.pdf>.

6 GPE, « Cadre du modèle opérationnel du GPE 2025 » (Réunion du Conseil d'administration, 30 novembre, 1^{er}- 3 décembre 2020, BOD/2020/11/12 DOC 05), <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/document/file/2020-11-GPE-Board-meeting-operational-model.pdf>.

envisageable dans certains pays ayant de très fortes faiblesses dans la gestion des finances publiques ou ceux en situation de conflit à forte intensité, par exemple. Cependant, il existe différentes modalités

d'alignement qui peuvent être adaptées dans des contextes de faiblesses dans la gestion des finances publiques, susceptibles de donner de bons résultats sans compromettre la qualité de la gestion fiduciaire.



Un nouveau centre de formation des enseignants à Louga, au Sénégal en 2018.

GPE/Carine Durand

ALIGNEMENT SUR LES SYSTÈMES NATIONAUX

Pour le GPE, l'alignement de l'aide extérieure sur les systèmes nationaux consiste à utiliser les institutions, les ressources humaines, les procédures et les outils d'un pays partenaire comme socle pour la mise en œuvre de l'aide à l'éducation⁷. Il s'agit d'aligner cette aide non seulement sur les politiques, stratégies et plans sectoriels nationaux mais aussi de l'aligner sur l'ensemble des institutions publiques et systèmes de gestion des finances publiques ; autrement dit, non seulement avec le Ministère de l'Éducation

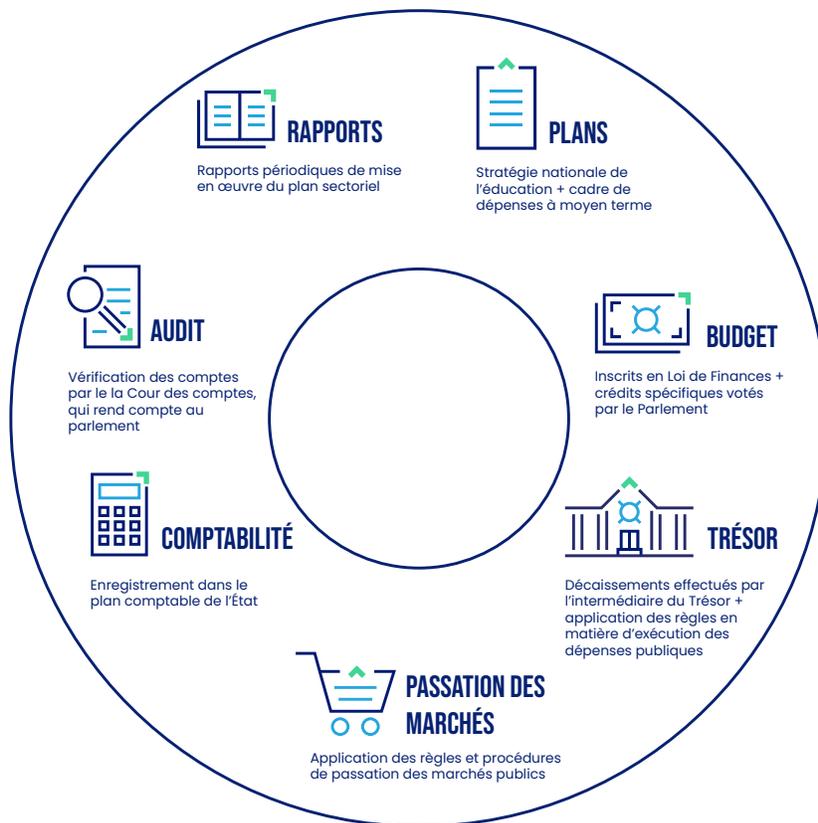
mais également avec les systèmes et procédures du Ministère des Finances, de la Banque centrale, du Parlement, des Collectivités locales et de la Cour des comptes. Ce niveau d'alignement est conforme aux processus d'exécution et de rendu de compte du budget de l'État.

Le GPE utilise sept dimensions⁸ pour décrire et évaluer l'alignement de l'aide à l'éducation sur les systèmes nationaux (figure 1).

7 GPE, *Rapport sur les résultats 2018* (Washington, DC: Partenariat mondiale pour l'éducation, 2018), 3, <https://www.globalpartnership.org/content/results-report-2018>.

8 GPE, *Fiche de suivi des indicateurs du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) : Indicateur 29 : Proportion de financement du GPE alignés sur les systèmes nationaux*. Sa méthode d'évaluation est basée sur les meilleures pratiques internationales et la classification de l'aide budgétaire proposée par le Groupe de travail de Busan sur la gestion des finances publiques. Le GPE suit cet indicateur et publie des informations à ce sujet depuis 2015.

FIGURE 1: DIMENSIONS D'ALIGNEMENT DE L'AIDE À L'ÉDUCATION SUR LES SYSTÈMES NATIONAUX

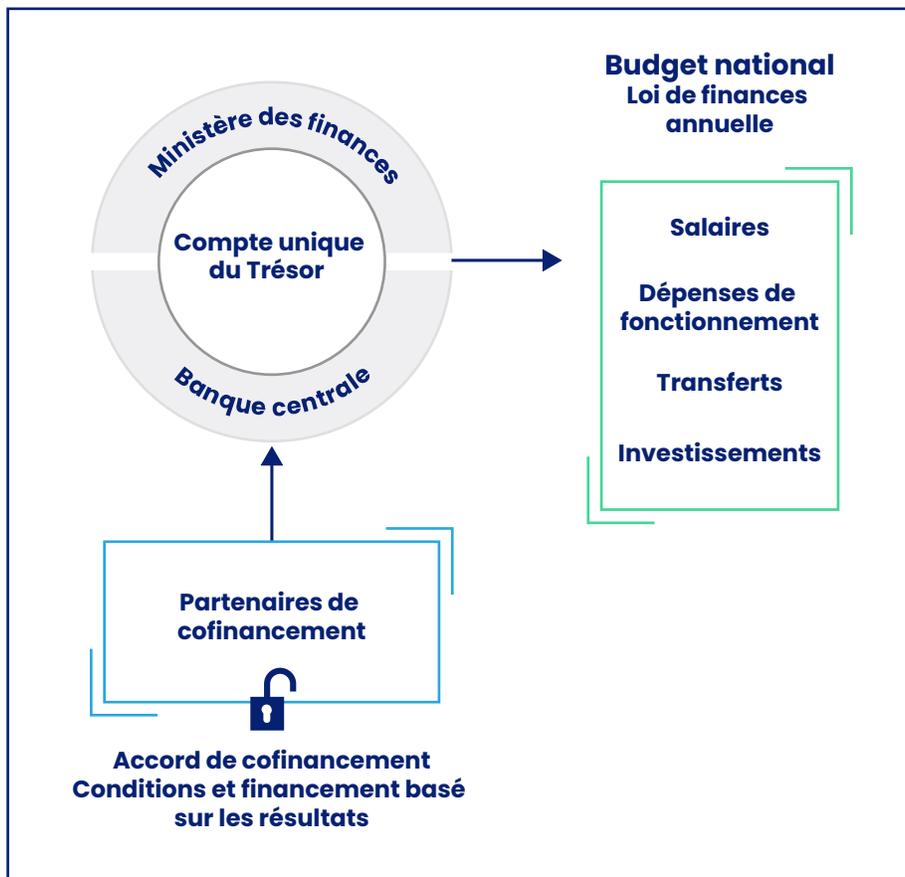


Ces critères laissent toutefois une grande marge de manœuvre dans le choix des mécanismes alignés, selon le contexte et les méthodes de gestion des opportunités et des risques. On peut définir deux grandes catégories de mécanismes alignés : i) l'appui budgétaire et ii) l'aide budgétisée, également appelée appui budgétaire ciblé.

Dans le cas de l'appui budgétaire, une fois que les conditions convenues sont réunies, les fonds extérieurs sont directement versés au Trésor national. Ces fonds sont donc impossibles à distinguer des ressources ordinaires inscrites au budget national

(figure 2) et contribuent donc à l'entièreté du budget de l'État. Cette approche présente plusieurs avantages : c'est le mécanisme le mieux aligné sur les systèmes nationaux. Les coûts de transaction ici sont les plus faibles et cela permet d'axer résolument le dialogue sur les résultats des systèmes nationaux. Cependant, cela présuppose un haut degré de confiance de la part des bailleurs ou un fort intérêt pour les potentialités de cette approche systémique. L'appui budgétaire est généralement adopté dans les pays perçus comme ayant un solide système de gestion des finances publiques.

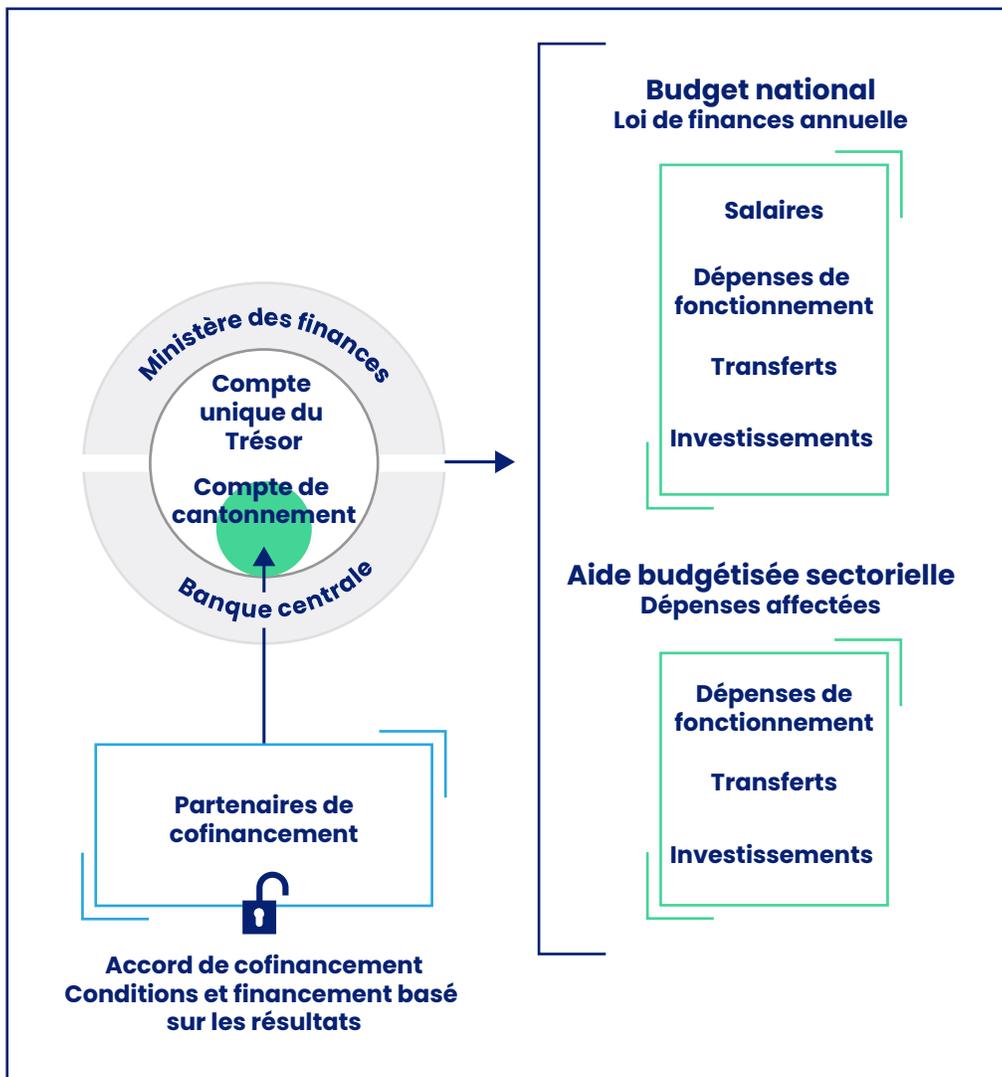
FIGURE 2: APPUI BUDGÉTAIRE



Dans le cas de l'aide budgétisée, les fonds extérieurs sont versés sur un compte spécial (sanctuarisé) du Trésor national (figure 3). Les fonds ne sont pas assimilés aux ressources et recettes ordinaires de l'État. Les dépenses sont spécifiquement prévues (affectées ou ciblées) et les montants correspondants sont prélevés sur le compte spécial et constituent des postes budgétaires distincts dans la loi de finances votée par le parlement. La sanctuarisation des financements extérieurs, comme ressources réservées et comme dépenses affectées, offre de nombreuses options possibles pour instaurer des contrôles et dispositifs de suivi supplémentaires.

L'aide budgétisée permet d'aligner l'aide dans les situations où les bailleurs de fonds ont une moindre confiance dans les systèmes nationaux et ne sont pas disposés à fournir un appui budgétaire. Cette formule permet également aux gouvernements d'affecter des ressources supplémentaires à l'éducation dans le cadre de leurs systèmes en contournant les risques de déficit de trésorerie du budget ordinaire. Cette approche est plus complexe que la modalité de l'appui budgétaire et les coûts de transaction sont plus élevés, car elle nécessite une planification et une programmation dédiée, en complémentarité du budget ordinaire de l'État.

FIGURE 3: AIDE BUDGÉTISÉE



Les mécanismes alignés n’entrent pas toujours exactement dans ces deux catégories parce qu’ils comportent d’autres subtilités et variantes. Un exemple constitue un appui budgétaire avec une « affectation notionnelle » : des rubriques consacrées au secteur de l’éducation sont « surlignées » dans le

budget national, mais il n’existe pas de lien particulier ou dédié entre les ressources des bailleurs de fonds et les rubriques budgétaires surlignées, qui sont en fait financées par le budget régulier de l’État et le compte unique du Trésor.

ENCADRÉ 1. LES MÉCANISMES D'ALIGNEMENT VARIENT D'UN PAYS À L'AUTRE

Au **Burkina Faso**, le fonds commun sectoriel pour l'éducation utilise un mécanisme d'aide budgétisée : les ressources du fonds commun sont planifiées et affectées chaque année, en complémentarité avec le budget ordinaire de l'État et les ressources extrabudgétaires provenant d'autres partenaires de développement. C'est le choix qui a été privilégié pour le Burkina Faso, qui a une note de 3,2 sur 6 dans la catégorie « gestion et institutions du secteur public » de l'outil d'Évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA, *Country Policy and Institutional Assessment*) de la Banque mondiale.

Au **Sénégal**, un mécanisme aligné utilise l'appui budgétaire comme principal dispositif de soutien pour les ressources du GPE : les ressources extérieures sont entièrement combinées aux ressources intérieures dans les comptes du Trésor et du budget national. Le Sénégal a une note de 3,5 sur 6 en ce qui concerne la gestion et les institutions du secteur public.

Au **Népal**, les ressources du fonds commun sectoriel aligné pour l'aide à l'éducation sont remboursées au compte unique du Trésor sur la base du suivi des dépenses engagées au titre de plusieurs postes du budget de l'État qui couvrent un large éventail de dépenses consacrées à l'éducation – salaires des enseignants, dépenses de fonctionnement et d'équipement du ministère central et des institutions décentralisées. Le suivi de ces rubriques budgétaires constitue une forme d'affectation notionnelle qui permet de préciser le dialogue et le périmètre de suivi fiduciaire. Il ne s'agit pas d'une affectation au sens propre du terme : le fonds commun verse au compte du Trésor des fonds qui sont assimilées aux autres ressources et recettes publiques. Toutes les dépenses engagées au titre des rubriques budgétaires ciblées sont couvertes par le budget ordinaire de l'État et le compte unique du Trésor. C'est un exemple d'appui budgétaire avec affectation notionnelle.

ENCADRÉ 2. CLARIFICATION DE CERTAINES TERMINOLOGIES

Appui budgétaire sectoriel et appui budgétaire général

L'appui budgétaire sectoriel et l'appui budgétaire général utilisent le même mécanisme de transferts de fonds : les décaissements sont effectués sur le compte unique du Trésor et les ressources ne sont pas affectées. La seule différence est le champ d'application des conditions de décaissement. Un appui budgétaire sectoriel pour l'éducation axe les indicateurs et les cibles conditionnant les décaissements sur le secteur de l'éducation, alors que l'appui budgétaire général porte sur des domaines généraux du développement national ou sur un ensemble d'indicateurs et cibles couvrant plusieurs secteurs.

Fonds commun sectoriel

Le terme « fonds commun sectoriel » désigne la mise en commun des ressources des bailleurs de fonds au niveau des pays dans le cadre d'un mécanisme unifié et d'un compte commun. Un fonds commun sectoriel est un mécanisme qui vise un secteur particulier et peut fournir des financements à l'échelle du secteur. Par convention, il est généralement entendu que les fonds communs sont alignés sur les systèmes nationaux et assortis de modalités d'aide budgétisée. Mais, ce n'est pas toujours le cas et le terme est parfois largement employé pour différentes modalités, y compris celles qui ne sont pas alignées. Pour être plus précis, il serait préférable de parler de « fonds commun sectoriel aligné » pour indiquer qu'il s'agit d'un fonds commun aligné sur les systèmes nationaux et permettant des financements sectoriels à grande échelle.

POSSIBILITÉS UNIQUES D'EFFETS DE LEVIER DES MÉCANISMES ALIGNÉS

Les mécanismes alignés offrent des opportunités uniques de mieux soutenir la mise en œuvre des politiques sectorielles et de promouvoir la transformation des systèmes d'éducation. Le facteur clé est la mobilisation de l'ensemble des institutions, ressources humaines et systèmes nationaux, pour une mise en œuvre en étroite relation avec le budget de l'État et les mécanismes nationaux de gestion de la dépense publique. Ce positionnement structurel et stratégique de l'aide offre de fortes possibilités de

renforcer le leadership et la responsabilité des pays, d'améliorer le dialogue sectoriel conjoint, de fournir des financements supplémentaires conséquents et d'accroître les taux d'absorption, de promouvoir la mise en œuvre de réformes transversales qui sont cruciales pour le secteur de l'éducation et, enfin, d'encourager la transformation des institutions et des capacités pour que les systèmes nationaux soient mieux en mesure d'assurer les services éducatifs.

Renforcement du leadership, de la coordination et de la responsabilité nationale

L'alignement permet d'intégrer clairement les financements extérieurs et les interventions dans les systèmes et les ressources humaines, non seulement du ministère de l'Éducation, mais aussi du ministère des Finances, des collectivités locales et du parlement. Cela accroît considérablement la responsabilité du gouvernement dans son ensemble pour ce qui est de transformer les ressources nationales et extérieures en résultats, et son obligation d'en rendre compte, sans être entravé par des modalités fragmentées de mise en œuvre de l'aide qui échappent souvent au contrôle de ces institutions. Les instances nationales et les collectivités sont donc plus clairement aux commandes pour la mise en œuvre de leurs politiques.

Amélioration du dialogue sectoriel conjoint

Le GPE aide les pays partenaires à se fixer des objectifs ambitieux grâce à des politiques et stratégies judicieuses pour le secteur de l'éducation, basées sur les données et les éléments factuels. Pour atteindre ces objectifs, il est essentiel d'accroître le financement national, de coordonner l'allocation des ressources dans le budget national et de transformer les systèmes nationaux. Le fait de confier la mise en œuvre des financements extérieurs aux systèmes nationaux par le biais d'un mécanisme aligné offre une perspective unique de mieux comprendre le fonctionnement des institutions nationales et de recenser les difficultés opérationnelles auxquelles elles sont régulièrement confrontées. Ce lien structurel plus étroit avec les systèmes nationaux peut améliorer considérablement la transparence, la pertinence et la qualité du dialogue sectoriel conjoint. Cela profite non seulement aux entités nationales et aux partenaires de développement qui fournissent des financements alignés, mais permet également d'obtenir des informations d'importance cruciale et d'élargir leur accès aux acteurs du secteur de l'éducation, dans le cadre d'un dialogue sectoriel conjoint bien organisé et inclusif.



Des jeunes filles partageant un manuel scolaire dans leur salle de classe à l'école Patti, située dans la commune de Makalondi, dans la région de Tillabéri au Niger.

GPE/Kelley Lynch

ENCADRÉ 3. LE DIALOGUE SECTORIEL CONJOINT AU NÉPAL ET AU NIGER

Au **Népal**, le dialogue sectoriel conjoint est organisé de manière à assurer la participation des différents partenaires à un dialogue sectoriel inclusif. Le diagramme ci-dessous illustre le partenariat créé autour d'un fonds commun sectoriel qui est pleinement aligné sur le budget national et les systèmes de gestion des finances publiques, mais associe les membres du groupe local des partenaires de l'éducation, conformément à une approche sectorielle de l'éducation (SWAp) qui associe toutes les parties

prenantes de l'éducation et la société civile dans le cadre d'un consortium SWAp.

Le fonds commun sectoriel aligné, qui s'inscrit dans les systèmes nationaux, et le dialogue sectoriel conjoint permettent de recentrer l'attention sur les plans et budgets nationaux, sur les questions d'allocation des ressources et de mise en œuvre sectorielle, et sur des réformes nationales importantes comme la décentralisation. Cette structure de dialogue s'est avérée bénéfique pour tous les partenaires et acteurs concernés.

LE DIALOGUE SECTORIEL CONJOINT AU NÉPAL



Le **Niger** a adopté une approche similaire pour le dialogue sectoriel conjoint en établissant un cadre partenarial qui rassemble les partenaires et acteurs concernés. Le Fonds commun sectoriel de l'éducation (FCSE), qui fonctionne comme un mécanisme d'aide budgétisée, est entré en service en 2018 et a favorisé un dialogue constructif sur les fonctions stratégiques et opérationnelles du système éducatif. Son manuel opérationnel détaillé codifie la planification et la programmation opérationnelle annuelle du secteur de l'éducation, incluant les dépenses publiques, la comptabilité et les rapports à présenter.

Le manuel opérationnel établit un lien entre les ressources structurelles budgétaires (Budget national ordinaire et ressources affectées au titre du FCSE) et

les ressources extrabudgétaires (projets programmés et exécutés en dehors des systèmes budgétaires nationaux). Cela a permis d'améliorer la transparence de l'allocation des ressources à l'échelle du secteur et la qualité du dialogue. Un premier effet de levier important a été obtenu à partir de 2019, avec une planification et une programmation opérationnelle en temps opportun, car conformément aux procédures du FCSE, l'allocation de toutes les ressources budgétaires et extrabudgétaires programmées doit être validée dans le cadre du dialogue sectoriel conjoint avant que les dépenses au titre du fonds commun puissent être autorisées. Les années précédentes, le plan opérationnel annuel était élaboré en retard et manquait d'exhaustivité.

Une meilleure absorption des ressources extérieures qui favorise le financement à l'échelle des besoins

Les systèmes éducatifs doivent mieux répondre aux besoins d'un nombre grandissant d'enfants et d'élèves. Cela nécessite des financements plus importants et une allocation fiable des ressources aux établissements scolaires, avec les dispositifs de contrôle et d'appui pour assurer une mise en œuvre efficace et efficiente. Afin de relever ces défis, le GPE encourage tous les pays, qui sont à l'avant-garde des efforts pour mobiliser la plus grande partie des financements pour l'éducation par le biais des ressources nationales, à allouer davantage de ressources au secteur, de manière plus équitable et plus efficace. Mais les financements extérieurs ont aussi un rôle à jouer, pour favoriser le financement à plus grande échelle, catalyser la transformation

des budgets et systèmes nationaux, et accélérer ainsi l'obtention des résultats.

Les mécanismes alignés sont tout indiqués pour mobiliser des financements à grande échelle, à un coût plus faible que les mécanismes traditionnels non alignés sur les systèmes nationaux, car ils permettent d'utiliser l'éventail des canaux d'exécution des systèmes nationaux de gestion des finances publiques, qui couvrent les dépenses de l'ensemble du pays et des établissements scolaires. Grâce à un mécanisme aligné, l'aide extérieure peut contribuer à l'échelle des besoins du système éducatif et accroître considérablement l'efficacité et l'absorption des ressources extérieures. C'est particulièrement le cas des fonds communs sectoriels alignés, qui fournissent des fonds par le biais des systèmes nationaux à une échelle sectorielle. En 2019/2020, le taux d'absorption des financements du GPE mis en œuvre dans le cadre de fonds communs sectoriels alignés était près de deux fois supérieur à celui des financements du

GPE mis en œuvre par le biais de mécanismes non alignés, en tenant compte des différences entre les allocations du GPE par pays⁹. En combinant cette capacité d'absorption avec les contributions de

plusieurs bailleurs de fonds¹⁰, les fonds communs sectoriels alignés peuvent atteindre des niveaux élevés de financement et d'exécution (tableau 1).

TABLEAU 1 : EXEMPLES DE FONDS COMMUN SECTORIEL ALIGNÉ, PARTICIPATION DES BAILLEURS DE FONDS ET NIVEAUX D'EXÉCUTION

Fonds commun sectoriel aligné	Nombre de bailleurs de fonds participants, y compris le Fonds du GPE	Dépenses annuelles moyennes (USD)*
Népal	9	127 millions
Burkina Faso	6	33 millions
Niger	5	23,5 millions
Mozambique	9	67 millions

*Moyenne des dépenses annuelles du fonds commun sur plusieurs années.

Promotion des réformes transversales essentielles pour le secteur de l'éducation

Les réformes nationales transversales visent à améliorer la mise en œuvre des politiques dans tous les secteurs économiques et sociaux¹¹. Ces réformes sont mentionnées dans les plans nationaux de développement, et souvent dans les plans sectoriels de l'éducation. Elles portent en général sur la déconcentration de l'administration, le transfert de compétences et moyens aux collectivités locales et la gestion des finances publiques. L'alignement

de l'aide permet d'établir un lien structurel plus clair avec ces réformes transversales ainsi que les institutions et processus qui assurent leur mise en œuvre. Ce positionnement structurel de l'aide permet de promouvoir la mise en œuvre de ces réformes pour le secteur de l'éducation, grâce à l'accès direct à ces institutions et au dialogue engagé avec elles, à travers des mesures incitatives par le biais de financements basés sur les résultats ou, dans le cas de l'aide budgétisée, en affectant des ressources supplémentaires au budget de l'éducation pour accélérer les réformes.

9 GPE, *Rapport sur les résultats 2020*.

10 Les mécanismes d'alignement efficaces, qui accroissent progressivement les taux d'absorption et améliorent la gestion fiduciaire, ont tendance à attirer un nombre grandissant de bailleurs de fonds.

11 Les réformes nationales intersectorielles s'appliquent généralement à tous les domaines du secteur public.



Escola Primaria Completa de Guaraguara II dans Buzi District Sofala Province, Mozambique.
UNICEF/Maria Dulce Brites

ENCADRÉ 4. PROMOTION DES RÉFORMES TRANSVERSALES POUR LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION : BURKINA FASO ET MOZAMBIQUE

Au **Burkina Faso**, le fonds commun de l'éducation contribue à la mise en œuvre des réformes nationales transversales en matière d'administration publique, de décentralisation et de gestion des finances publiques. Un indicateur de financement basé sur les résultats, utilisé pour la part variable des financements du GPE, incite à réduire les coûts de fonctionnement de l'administration centrale et l'augmentation concomitante des ressources nécessaires pour les services éducatifs de première ligne assurés par les services déconcentrés du Ministère de l'Éducation Nationale et les écoles.

Ces objectifs « d'allocation des ressources » dans le budget national sont ensuite reliés à des indicateurs de prestation

de services pour la formation continue des enseignants des classes du primaire et l'amélioration des conditions d'apprentissage. D'autres réformes sont encouragées, notamment l'accroissement des ressources allouées aux collectivités locales pour accélérer la construction d'écoles, mais il reste à concrétiser ces réformes par l'affectation des ressources du fonds commun. Cela pourrait aussi accroître considérablement le degré d'absorption des ressources du fonds commun.

Le Burkina Faso connaît actuellement une crise sécuritaire résultant d'une situation nationale et régionale complexe dont les racines remontent à plusieurs décennies. La cohésion

et la légitimité de l'État sont mises en question par le militantisme extrémiste. Une solution structurelle consiste à accroître la crédibilité de l'État pour assurer les services d'éducation dans les régions reculées où la population n'a pas toujours reçu le soutien qu'elle pouvait attendre. Ces régions peuvent devenir un terrain fertile pour l'endoctrinement et le recrutement de militants. La réduction des perceptions de monopolisation des ressources au niveau central et l'augmentation des ressources au niveau local font partie des mesures encouragées par le fonds commun.

Au **Mozambique**, le secteur de l'éducation a saisi l'occasion offerte par les réformes nationales transversales pour se déconcentrer et est aujourd'hui considéré comme l'un des secteurs les plus déconcentrés. Le ministère de l'Économie et des finances a récemment adopté un système de budgétisation par programme, autre amélioration importante pour la mise en œuvre et le respect du principe de responsabilité dans le secteur public.

Le protocole d'accord signé avec le Fonds d'appui au secteur de l'éducation (Fundo de Apoio ao Sector de Educação, FASE) met expressément l'accent sur ces réformes prioritaires, avec la création de task-forces et un suivi étroit des résultats.

Le fonds d'appui et ses partenaires ont contribué pour beaucoup au processus de réforme, comme en témoignent notamment leur collaboration avec le ministère de l'Économie et des finances, leur contribution au renforcement de la planification et de la budgétisation du secteur, l'attention portée à la structure de dialogue conjoint, les financements affectés aux grandes priorités et l'allocation de ressources au renforcement des capacités et au suivi. Un élément important du suivi inclut la vérification que les ressources sont effectivement acheminées vers les collectivités locales et les écoles et, dans le cas de la part variable de la contribution du GPE au fonds d'appui, le recours aux financements basés sur les résultats comme mesure d'incitation.

Renforcer les capacités nationales pour améliorer l'offre de services éducatifs

Le défi et l'objectif ultime du renforcement des capacités est la transformation des systèmes éducatifs pour offrir des services éducatifs à plus grande échelle et de meilleure qualité¹². De nombreux pays en développement ont encore beaucoup à faire pour atteindre leurs objectifs, à savoir construire suffisamment d'écoles, former et soutenir adéquatement les enseignants, distribuer suffisamment de fournitures scolaires et apporter l'appui nécessaire aux plus vulnérables compte tenu du nombre grandissant d'enfants à scolariser. Bien

que la plupart des pays aient adopté des politiques et des stratégies adéquates pour leur secteur de l'éducation, les lacunes recensées en termes d'exécution sont souvent liées à des problèmes d'allocation des ressources, de coordination de ces ressources et d'efficacité de leur mise en œuvre. Les mécanismes alignés offrent une opportunité unique de combler ces lacunes, en renforçant les capacités nationales. Pour réaliser pleinement ce potentiel, il convient de bien diagnostiquer les lacunes dans la livraison des services éducatifs, avec une base de référence claire, de mieux cerner les causes structurelles sous-jacentes et de définir des objectifs d'amélioration spécifiques dans l'accord de cofinancement du mécanisme aligné.

12 Le renforcement des capacités est l'amélioration de la capacité d'une organisation de « produire, exécuter ou déployer » (Merriam-Webster.com Dictionary, sous le nom 'capacity'), consulté le 22 juillet 2021, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/capacity>.

ENCADRÉ 5. RENFORCER LES CAPACITÉS NATIONALES POUR AMÉLIORER LES SERVICES ÉDUCATIFS : NÉPAL ET BURKINA FASO

Au **Népal**, les partenaires du fonds commun pour l'appui au Programme de développement du secteur scolaire 2016–2023 (SSDP) ont signé un accord conjoint avec le gouvernement qui stipule les conditions de décaissement, incluant une partie du financement basé sur des résultats. Les principales réformes appliquées mettent l'accent sur les obstacles structurels à la livraison des services éducatifs, notamment les réformes en matière de gestion des finances publiques pour l'efficacité et l'efficience des services fournis et, les modifications majeures nécessaires pour la décentralisation de la gestion de l'éducation, conformément au nouveau mandat constitutionnel de 2015.

La partie des financements basée sur les résultats introduit une mesure incitative dans 10 domaines thématiques de la livraison de services, notamment le déploiement du nouveau programme national d'apprentissage de la lecture dans les petites classes, ainsi que l'amélioration de la gouvernance et de la gestion fiduciaire des écoles et des collectivités locales. Le déploiement du programme de lecture est lié à un objectif d'amélioration de 2,2 % des notes en lecture et compréhension de texte en troisième année du primaire. Plusieurs indicateurs visent à renforcer les mandats de livraison de services et le suivi des collectivités locales, couvrant notamment

les transferts, la comptabilité et le rendu de compte des subventions aux écoles, afin de couvrir les salaires des enseignants, l'achat de manuels et les dépenses de fonctionnement.

Le **Burkina Faso** a identifié des déficits importants dans la livraison des services, notamment des retards dans l'achat et la distribution de manuels scolaires et la construction de salles de classe. Les manuels sont souvent distribués longtemps après le début de l'année scolaire, ce qui oblige les enfants à partager de vieux manuels, voire même à se passer de manuels. Le plan sectoriel de l'éducation indique qu'il faudrait construire plus de 3 000 salles de classe par an pour combler le déficit actuel et accueillir un nombre croissant d'élèves, ceci comparé à la capacité de construction de salle de classe dont le plafond se situe à environ 1 000 par an en moyenne.

Pour accélérer l'amélioration des capacités du système, le gouvernement et les partenaires du fonds commun ont défini des objectifs de financement basé sur les résultats pour fournir les manuels en temps voulu dans les années fondatrices du primaire et encourager l'allocation de ressources du fonds commun aux collectivités locales, de manière à augmenter les capacités de construction d'écoles à travers la maîtrise d'ouvrage communale. Le gouvernement

et les partenaires du fonds ont également décidé d'encourager une plus importante déconcentration des ressources nationales vers les services éducatifs de première ligne et d'allouer davantage de ressources à la formation continue des enseignants pour améliorer les acquis scolaires.

Si l'aggravation de la crise sécuritaire a créé de nouveaux obstacles à la livraison

de services, elle souligne également l'importance d'une allocation équitable des ressources pour atteindre les populations marginalisées. Les apports du fonds commun contribuent au renforcement de la résilience du système éducatif pendant la crise, notamment en assurant des services éducatifs d'urgence pour les familles déplacées dans les écoles des communautés d'accueil.



École primaire de Wayalghin à Ouagadougou au Burkina Faso.

GPE/Olivier Badoh

Optimiser les effets de levier à travers une modalité alignée est un défi, qui nécessite un suivi et un recalibrage réguliers. Un élément important consiste à trouver un juste équilibre entre les responsabilités au regard du budget national et des systèmes nationaux, d'une part, et les responsabilités des

baillleurs de fonds envers leur gouvernement et leurs contribuables, d'autre part. Une bonne maîtrise et gestion des risques, notamment fiduciaires, est essentielle. Sans elle, il est impossible de tenir les engagements pris et de continuer à renforcer les systèmes dans la durée.

MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME ALIGNÉ/FONDS COMMUN SECTORIEL

Bonne compréhension initiale et volonté d'alignement, identification préalable

Le passage d'une approche non alignée à un mécanisme de financement aligné est l'aboutissement d'une démarche exploratrice conjointement menée par les pays partenaires et les partenaires de développement. Cette évolution n'est pas possible sans une optique et un engagement commun. Elle est souvent facilitée par un processus d'identification en amont qui permet de déterminer les limitations structurelles des approches existantes en matière de coopération pour le développement dans le contexte national et les possibilités offertes par l'alignement. Cette analyse est complétée par un examen du secteur de l'éducation dans les domaines suivants : politique et stratégie sectorielle, planification opérationnelle à court et à moyen terme, capacités de mise en œuvre et de prestation des services, dialogue sectoriel conjoint et réformes structurelles essentielles pour le secteur.

Anticipation des risques, choix du type de mécanisme aligné

Cette identification des limitations structurelles doit également permettre d'anticiper certains des risques à gérer, selon les forces et faiblesses du système de gestion des finances publiques d'un pays. Il existe de bons outils de comparaison internationale tels que l'indice CPIA (Évaluation des politiques et des institutions nationales)¹³ de la Banque mondiale, notamment le groupe d'indicateurs « Gestion et institutions du secteur public » (CPIA/D). Lorsqu'elles

existent, les analyses nationales sont souvent utilisées, notamment l'examen des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA)¹⁴ ou l'évaluation des risques financiers (*Financial risk assessment, FRA*). Cela étant, l'analyse initiale des risques ne devrait pas décourager l'évolution vers l'alignement, mais souligner son principe fondamental : gérer les risques liés aux systèmes nationaux au lieu de chercher à les éviter.

L'analyse du contexte national de la gestion des finances publiques permet de sélectionner le mécanisme aligné le plus approprié, compte tenu des forces et faiblesses des systèmes nationaux recensées et du degré de risque fiduciaire jugé acceptable par les partenaires de développement. L'examen du portefeuille de financements du Fonds du GPE suggère que, lorsque le score de l'indicateur CPIA/D est supérieur à 3,0 et, en tout cas égal ou supérieur à 3,5, on peut envisager un appui budgétaire. Pour les scores inférieurs à 3,5 – et particulièrement s'ils sont associés à des notations basses de l'indicateur 16 de la CPIA (« *transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public* »), l'aide budgétisée ou l'appui budgétaire ciblé peut être préférable.

Ambition et réalisme

L'alignement n'est pas possible en toutes circonstances ou peut être plus long à mettre en place dans certains contextes. En général, l'alignement est peu probable dans les pays dont le système de gestion des finances publiques est particulièrement faible et les pays en situation de grande fragilité ou de conflit à forte intensité. Par exemple, les pays ayant une notation CPIA/D égal ou inférieur à 2,5¹⁵ se

13 Évaluation des politiques et des institutions nationales (série de données), données de la Banque mondiale, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/country-policy-and-institutional-assessment>.

14 Programme d'examen des dépenses publiques et de la responsabilité financière, <https://www.pefa.org/>.

15 Le score CPIA/D le plus faible dans les pays utilisant le mécanisme d'alignement pour les financements du GPE est de 2,6, avec un seul exemple.

trouvent dans une situation particulièrement difficile où l'alignement, bien que toujours possible, n'est peut-être pas une option réaliste. Par ailleurs, il n'est pas toujours possible de trouver des partenaires de développement qui souhaitent ou sont en capacités de soutenir des mécanismes alignés. La situation de chaque pays est différente, de même que la volonté et la capacité des partenaires de développement

de soutenir des mécanismes alignés, et la volonté politique du gouvernement de promouvoir des stratégies de réforme et d'amélioration de la gestion des risques. Si l'on veut améliorer la coopération pour le développement dans le secteur de l'éducation, il est important d'être réaliste tout en maintenant un haut degré d'ambition.

ENCADRÉ 6. TROUVER LE JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE AMBITION ET RÉALISME : SÉNÉGAL, NIGER ET MOZAMBIQUE

Avec une notation CPIA/D de 3,5, on peut considérer que le système de gestion des finances publiques au **Sénégal** offre suffisamment de garanties fiduciaires aux partenaires de développement, y compris le GPE, pour fournir un appui budgétaire sectoriel au pays, avec des décaissements directs au compte unique du Trésor. Cela permet de centrer le dialogue et l'accord de financement sur les réformes essentielles et d'encourager le renforcement du système pour améliorer la livraison des services. Des clauses de sauvegarde sont toutefois prévues pour les décaissements en cas de dégradation de la performance de la gestion des finances publiques.

Le **Niger** a une notation CPIA/D de 3,1. Les évaluations du système national font état d'une amélioration de la gestion des finances publiques mais aussi de faiblesses et de déficits de capacités institutionnelles, dans un

contexte de vulnérabilité sécuritaire et environnementale. Le choix s'est porté sur un fonds commun sectoriel sous la forme d'une aide budgétisée, avec un compte séparé au sein du Trésor national et des crédits budgétaires distincts inscrits dans la loi de finances annuelle. Ce choix a été dicté par des considérations fiduciaires mais, il permet également de fournir des financements supplémentaires qui sont moins vulnérables aux tensions de trésorerie du budget ordinaire de l'État et du compte unique du Trésor*.

Le **Mozambique** a également une notation CPIA/D de 3,1. Le fonds commun sectoriel fonctionne comme une aide budgétisée, avec des ressources réservées qui sont affectées chaque année lors d'un dialogue conjoint entre le gouvernement et les contributeurs au fonds commun, dans le cadre du processus de planification et de programmation annuelle des ressources du secteur.

* Les tensions de trésorerie du budget ordinaire de l'État sont dues au fait que les recettes publiques (impôts et autres sources) ne sont versées que progressivement au compte du Trésor. L'ouverture de crédits budgétaires pour la mise en œuvre et les dépenses doit être différée durant l'année en fonction des rentrées de recettes et de la disponibilité de la trésorerie. Cela peut entraîner des retards d'ouverture de crédits, voire même des coupes budgétaires pour les services dépendants.

Formulation et gestion détaillée des risques

Le processus de formulation consiste à évaluer plus en détail les risques liés à la mise en œuvre du mécanisme aligné et déterminer la meilleure façon de les gérer. Il existe trois grands types de risque : le risque opérationnel, le risque fiduciaire et le risque stratégique. Le risque opérationnel est le risque d'apparition d'obstacles à l'exécution d'activités pour lesquelles des financements sont prévus, ce qui entraîne une réduction des taux de mise en œuvre et d'absorption. Le risque fiduciaire se caractérise par des dépenses irrégulières, non-conformes aux règles et pratiques de bonne gestion des finances publiques. Le risque stratégique est le risque de ne pas tirer suffisamment parti des possibilités offertes par le mécanisme aligné pour renforcer les systèmes, ou dans certains cas, le risque de produire des effets imprévus ou négatifs sur les systèmes. Un risque stratégique souvent considéré est le risque que les financements extérieurs compromettent les engagements actuels et futurs du gouvernement envers le secteur de l'éducation. En théorie, les financements extérieurs en faveur du secteur de l'éducation devraient venir s'ajouter aux ressources ordinaires de l'État. Ce risque de *non-additionnalité* est une question complexe¹⁶, mais il doit être évalué et judicieusement géré. Il importe d'anticiper toutes les catégories de risque susmentionnées et de les évaluer régulièrement.

Trois approches de la gestion des risques sont généralement utilisées et combinées : l'approche procédurale, l'appui technique au renforcement des capacités et le dialogue conjoint. L'approche procédurale de la gestion des risques vise à formaliser et clarifier les règles nationales pour renforcer leur application. Cela peut également consister à mettre en place des procédures supplémentaires pour renforcer le contrôle des dépenses s'il est jugé insuffisant. Cette question est particulièrement importante pour l'aide budgétisée du fait que les ressources sont sanctuarisées et affectées. La deuxième approche met l'accent sur l'appui technique au renforcement des capacités en déployant des compétences techniques pour soutenir la mise en œuvre au niveau national. Les bonnes pratiques privilégient un déploiement flexible des expertises, dans un rôle d'appui aux ressources humaines du gouvernement, sans substitution de leurs fonctions et responsabilités, ce qui serait contraire aux principes mêmes de l'alignement. La troisième approche pour la gestion des risques repose sur un suivi régulier, des examens externes et un dialogue technique conjoint pour réévaluer le mécanisme et son impact sur le renforcement des systèmes. Ce dialogue est souvent régi et organisé par le biais d'un protocole d'accord stipulant également les conditions de décaissement. Enfin, compte tenu de la plus grande visibilité des mécanismes alignés, et notamment des niveaux élevés de financement et d'absorption, il faut une bonne capacité de dialogue politique pour assurer un engagement continu aux plus hauts échelons de l'État et des bailleurs de fonds.

16 Les dépenses publiques peuvent fluctuer (et c'est souvent le cas) en raison de l'évolution de la situation ou de phénomènes cycliques qui ont un impact sur le pays ou certains secteurs. C'est pourquoi l'additionnalité de l'aide extérieure, dans divers secteurs et domaines thématiques différents, peut être difficile à évaluer avec précision. Une bonne coordination sectorielle, un suivi et un dialogue conjoints, ainsi qu'une planification sectorielle et des incitations visant à soutenir la réforme de la gestion des finances publiques pour accroître la disponibilité et le décaissement rapide de crédits budgétaires dans le secteur de l'éducation, sont souvent la meilleure approche de cette question.

ENCADRÉ 7. GESTION DES RISQUES : NIGER, NÉPAL ET BURKINA FASO

Au **Niger**, le Fonds commun sectoriel de l'éducation (FCSE) gère les risques avec des comptes dédiés (aide budgétisée ou appui budgétaire ciblée), la traçabilité des crédits réservés dans le budget national et des dispositifs supplémentaires de contrôle et de suivi. Ces dispositifs comprennent notamment des avis de non-objections des partenaires de développement pour la passation des marchés, le recours à des experts indépendants pour accompagner les ministères de l'Éducation et des Finances en matière d'exécution et de gestion financière, des audits financiers annuels, des audits-conseil semestriels et des audits techniques annuels. Ces audits supplémentaires visent à garantir que les éventuels problèmes fiduciaires ou de mise en œuvre sont détectés et réglés rapidement. La faiblesse des finances publiques a également conduit à la création d'un système comptable auxiliaire géré par un service du cabinet du Premier Ministre chargé de superviser la mise en œuvre par les ministères en charge de l'Éducation.

Les modalités de mise en œuvre sont décrites dans un manuel de procédures détaillé couvrant la gestion des finances publiques et les procédures opérationnelles – planification annuelle, budgétisation, gestion financière, passation des marchés, comptabilité, mise en œuvre au niveau de l'administration centrale et des collectivités locales, et rapports d'exécution.

Le manuel établit un lien entre, d'une part, les procédures de gestion des finances

publiques et les contrôles mis en place pour les dépenses du FCSE et, d'autre part, les procédures de planification et reporting sectoriel pour l'ensemble des ressources budgétaires et extrabudgétaires, ainsi que le dialogue conjoint. Cela garantit que les procédures de planification, d'exécution et de reporting des ressources du FCSE ne se déroulent pas de manière cloisonnée, mais sont stratégiquement reliées à l'ensemble des ressources nationales et extérieures du secteur, avec des effets de levier pour en améliorer la coordination.

Au **Népal**, la gestion des risques fiduciaires comporte une évaluation initiale et un suivi régulier de l'exécution du budget national dans le cadre du plan d'action pour la gestion fiduciaire. Ce plan d'action a été élaboré au début du Programme de développement du secteur scolaire (SSDP, 2016–23) sur la base d'une évaluation conjointe des risques et est revu chaque année. Il couvre six aspects de la gestion des risques fiduciaires : i) planification et élaboration du budget, ii) exécution du budget, iii) passation des marchés, iv) contrôle interne, v) comptabilité et reporting financier et vi) contrôles externes et audit.

Le Bureau du vérificateur général, qui effectue les audits annuels du SSDP, examine les rubriques budgétaires et les comptes du secteur de l'éducation conformément aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI). Les partenaires techniques et financiers du fonds commun se réservent le droit de demander des audits supplémentaires. Sur

la base des audits annuels, les partenaires conviennent avec le gouvernement des mesures correctives à prendre, lesquelles sont alors inscrites au plan d'action pour la gestion fiduciaire. L'application de ces mesures est examinée lors des revues sectorielles conjointes. Dans le cadre de la répartition des tâches et des attributions, un partenaire technique et financier est désigné comme point focal pour la gestion financière. Il examine les rapports de gestion financière et d'audit puis assure la coordination entre les partenaires techniques et financiers et le gouvernement pour incorporer les mesures voulues dans le plan d'action actualisé.

Les partenaires mobilisent également un appui technique en dehors de la modalité du fonds commun (c'est-à-dire hors budget) pour appuyer le suivi, le renforcement des capacités et la gestion des risques. Selon les estimations, l'appui technique mobilisé équivaut à entre 3 et 4 % des financements annuels déboursés par le fonds commun, ce qui représente des frais généraux relativement peu élevés, surtout

par rapport aux formes d'aide non alignée.

Au **Burkina Faso**, le fonds commun sectoriel, sous la forme d'un Compte d'affectation spéciale du Trésor (CAST), est opérationnel depuis sa création en 2006. En 2016, le CAST et le plan opérationnel pluriannuel du secteur ont fait l'objet d'une évaluation conjointe qui a mis en évidence des problèmes de gestion fiduciaire qui restaient à régler, ainsi que des défis en termes de programmation et d'effets de leviers pour renforcer les systèmes et fournir des services de qualité à plus grande échelle. Cette évaluation a conduit à l'élaboration d'un manuel de procédures plus complet pour améliorer la transparence des procédures de gestion et l'adoption de nouvelles mesures de contrôle fiduciaire. Le nouveau manuel insiste également sur les procédures de dépenses pour décentraliser davantage l'allocation des ressources, conformément aux réformes nationales visant à accroître les ressources allouées aux services de première ligne et à promouvoir la responsabilisation au niveau local.



Des manuels scolaires ont été offerts à l'école primaire de Guaraguara II dans le district de Buzi, dans la province de Sofala au Mozambique.

L'élaboration d'un mécanisme aligné exige du temps et du savoir-faire. À moins qu'un mécanisme ne soit déjà en place, il faut deux ans en moyenne pour mettre au point une modalité d'aide budgétisée. L'appui budgétaire est généralement moins complexe et peut être mis en place en un an, parfois moins. Une fois mis en place, le mécanisme aligné nécessite – comme tout mécanisme d'aide – un suivi régulier, des ajustements et une réévaluation pour faire face aux imprévus et tirer les enseignements de l'expérience de manière à optimiser son potentiel. Dans certains cas, un réaménagement peut s'imposer. Les mécanismes alignés ne sont pas à l'abri des événements exogènes ou de nouveaux problèmes d'économie politique. Des revers ou des échecs peuvent surgir.

ENGAGEMENT ET APPUI DU GPE EN FAVEUR DU CHANGEMENT

La mission fondamentale du GPE consiste à mobiliser des partenariats et des investissements qui permettent de transformer les systèmes éducatifs des pays partenaires de façon à ne laisser personne de côté. Le plan stratégique GPE 2025 favorise la transformation des systèmes grâce à des interventions et des financements coordonnés et alignés sur les priorités nationales, condition essentielle pour améliorer durablement les acquis scolaires. Les objectifs nationaux du GPE 2025 sont les suivants : renforcer les capacités nationales, promouvoir des résultats à plus grande échelle et mieux coordonner les interventions et les financements pour produire des changements porteurs de transformation¹⁷. La promotion de fonds communs sectoriels mieux alignés et coordonnés au niveau national est un élément important pour aider à atteindre ces objectifs parallèlement aux trois autres domaines des prérequis du nouveau modèle opérationnel¹⁸.

Les pays partenaires du GPE ont souligné combien il importe que les partenaires de développement s'engagent pour aligner l'aide sur les systèmes nationaux et réduire les distorsions créées par certaines pratiques en matière de coopération non-alignées. Le nouveau modèle opérationnel du GPE 2025 répond à cet impératif par un recentrage stratégique qui met l'accent sur l'harmonisation des efforts, le renforcement de l'alignement et la formation d'un partenariat stratégique pour aider à transformer les systèmes éducatifs. Ce recentrage sur l'alignement et un partenariat plus étroit utilise trois composantes du nouveau modèle opérationnel : i) le pacte de partenariat ; ii) le financement pour le renforcement des capacités du système ; iii) le financement pour la transformation du système.

Les pactes de partenariat servent de cadre stratégique pour l'intervention du partenariat dans les différents pays, en décrivant les priorités de transformation qui seront appuyées par les politiques et plans sectoriels. Ce cadre stratégique devra également déterminer comment les partenaires de développement aligneront leurs financements avec les priorités de transformation des systèmes, ainsi que les critères d'accès aux financements du GPE. Chaque pacte fournira une vue d'ensemble des performances du pays dans les domaines des prérequis du nouveau modèle opérationnel, notamment l'examen des opportunités pour des actions et des financements mieux coordonnés grâce à l'alignement de l'aide sur les systèmes nationaux.

Les financements pour le renforcement des capacités du système (SCG, System capacity grant) élargissent la portée des précédents financements du GPE pour le renforcement des capacités techniques (financements pour la préparation d'un plan sectoriel de l'éducation). Le nouveau guichet de financements couvre maintenant également l'allocation de financements pour la création et le fonctionnement de mécanismes alignés et de fonds communs, ainsi que le renforcement des processus budgétaires et la collaboration avec le ministère des Finances. Ces financements fourniront également des ressources – conformément aux besoins contextuels – pour des travaux analytiques dans les domaines suivants : élaboration de politiques et stratégies, planification sectorielle intégrant la notion de genre, amélioration de la planification opérationnelle et de la budgétisation, résilience des systèmes, diagnostic de l'efficacité des dépenses d'éducation, renforcement des systèmes de données et appui au dialogue sectoriel conjoint.

17 GPE, « Plan stratégique GPE 2025 » (Réunion du Conseil d'administration, 30 novembre, 1^{er}-3 décembre 2020, BOD/2020/11/12 DOC 11), <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/document/file/2020-11-GPE-Board-meeting-strategic-plan.pdf>.

18 i) Volume, équité et efficacité des financements nationaux ; ii) planification, politique et suivi sectoriels ; iii) données et éléments factuels (GPE, « Cadre du modèle opérationnel du GPE 2025 »).

Les financements pour la transformation du système (STG, *System transformation grant*) seront le principal catalyseur pour promouvoir la transformation du système au moyen de prérequis et d'incitations contextualisés, conformément à chaque pacte de partenariat. Ces financements fournissent aux pays partenaires une allocation minimale basée en partie sur les résultats, plus une allocation complémentaire pour encourager une meilleure coordination sectorielle lorsque l'évaluation des prérequis indique des besoins et des possibilités d'alignement¹⁹.

L'engagement renouvelé du GPE s'inscrit dans le prolongement de ses efforts de longue date pour promouvoir une coopération en faveur du secteur de l'éducation qui soit plus efficace et mieux alignée sur les systèmes nationaux. Cet engagement s'appuie sur la stratégie 2016–20 et son cadre de résultats, qui a permis de mettre en place le benchmarking et le suivi de l'alignement des financements du GPE. Le nouveau modèle opérationnel ancrera également les travaux menés au titre de la *feuille de route pour l'alignement* élaborée par le Secrétariat du GPE en 2017, incluant les principales actions pour : (i) préciser et institutionnaliser l'approche du GPE en matière d'alignement de l'aide ; (ii) renforcer

l'appui opérationnel du Secrétariat aux pays pour promouvoir le changement et ; (iii) capitaliser les bonnes pratiques en matière d'alignement et de fonds communs sectoriels sur l'ensemble du partenariat.

Il est essentiel d'optimiser les partenariats et les effets de levier potentiels des mécanismes alignés une fois qu'ils sont mis en place, afin de maximiser les effets catalytiques de l'alignement pour lever les goulots d'étranglement systémiques et soutenir le financement à l'échelle du système. Le GPE intègre le suivi et l'évaluation dans les processus nationaux et tous les instruments utilisés pour favoriser l'acquisition systématique de connaissances contribuant à produire un impact à grande échelle²⁰. Il s'agit notamment d'exploiter davantage et d'optimiser les connaissances au niveau des pays pour forger un partenariat plus efficace. L'engagement du GPE en faveur de l'alignement aidera à promouvoir les principes de mise en œuvre d'un partenariat efficace (*Effective Partnership Rollout, EPR*), notamment la promotion d'une plus grande appropriation par les autorités nationales et une responsabilité mutuelle entre les partenaires de développement et les pays pour renforcer les capacités nationales en matière d'offre des services éducatifs.

19 GPE, « Cadre du modèle opérationnel du GPE 2025 ».

20 GPE, « Cadre de SEA (suivi, évaluation et apprentissage) du GPE 2025 » (Exposé à la réunion du Conseil du 3 décembre 2020), <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/document/file/2020-12-GPE-Board-meeting-GPE2025-presentation.pdf>.

CONCLUSION

Le moment est venu d'accélérer le changement

Remettre à plus tard l'adoption de mécanismes alignés plus efficaces dans les pays partenaires limitera les possibilités d'accélérer au cours des années à venir les progrès sur le plan de l'équité et de l'apprentissage. Ce n'est donc pas une option. On ne pourra régler les problèmes d'équité et d'apprentissage dans le secteur de l'éducation sans une action concertée pour encourager la transformation des systèmes nationaux. Il s'agit notamment de saisir sans plus tarder les possibilités uniques de renforcement des systèmes qu'offre l'alignement de l'aide. Les mécanismes alignés offrent une occasion d'apporter une aide extérieure à plus grande échelle pour mieux contribuer à résoudre les défis du secteur de l'éducation et avoir des effets de levier sur l'efficacité des financements nationaux et les réformes structurelles essentielles pour le secteur.

Accélérer le changement grâce à une gestion rigoureuse des opportunités et des risques

Pour porter ses fruits, cet alignement de la coopération au développement nécessite des méthodes rigoureuses et adaptées au contexte

de chaque pays, un dialogue bien organisé entre les autorités nationales et les partenaires de développement, et la capacité d'apprendre et de s'adapter. L'identification et la gestion conjointe des risques fiduciaires, opérationnels et stratégiques sont des éléments essentiels de ce dialogue. Comme dans toute initiative de coopération au développement, le contexte et l'évolution de la situation sont des facteurs importants et les taux de succès vont naturellement varier. Il y aura des difficultés et des contretemps qui vont par moment remettre en question la capacité ou la volonté des partenaires de développement et des pays partenaires à maintenir le cap.

Le GPE soutient le changement

Le GPE 2025 et son nouveau modèle opérationnel favorisent l'amélioration de l'efficacité de la coopération au développement pour le secteur de l'éducation grâce à un meilleur alignement de l'aide sur les systèmes nationaux. Cet alignement sera appuyé par les nouveaux pactes de partenariat, qui privilégient la coordination de la mobilisation et de l'allocation des financements dans le cadre des systèmes nationaux. Le GPE aide les pays partenaires, les partenaires de développement et les agents partenaires à évoluer vers un meilleur alignement de l'aide pour accélérer la transformation des systèmes et l'amélioration des acquis scolaires pour tous.

BUREAUX

Washington

701 18th St NW
2^e étage
Washington, DC 20006
États-Unis

Paris

6 Avenue d'Iena
75116 Paris
France

Bruxelles

Avenue Marnix 17, 2^e étage
B-1000, Bruxelles
Belgique

CONTACT

Téléphone : (+1) 202-458-0825

Courriel : information@globalpartnership.org

Photo de couverture: Une enseignante et ses élèves dans une salle de classe au Népal. Juin 2019

GPE/Kelley Lynch