

# **L'Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique**

**Le secteur de l'éducation**

**au**

**Rwanda**

***Résumé exécutif***

Novembre 2009

Mailan Chiche

**Overseas Development Institute**  
111 Westminster Bridge Road  
London SE1 7JD  
UK

et

**Mokoro**  
87 London Road  
Headington  
Oxford OX3 9AA  
UK

1. Cette étude détaille et commente la mise en œuvre de l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS) dans le secteur de l'éducation au Rwanda. Elle s'inscrit dans une étude plus vaste commanditée par le groupe de travail du Partenariat stratégique avec l'Afrique sur l'Appui Budgétaire Sectoriel (ABS), qui compte dix études de cas sectorielles issues de six pays différents. L'objectif général de l'étude est de centraliser les enseignements tirés de la mise en pratique de l'ABS afin d'aider les pays et bailleurs de fonds partenaires à améliorer leurs politiques et pratiques futures et donc d'optimiser l'efficacité de l'ABS à l'égard de l'amélioration des résultats sectoriels.

### **Contexte sectoriel**

2. Depuis le début des années 2000, le secteur de l'éducation du Rwanda a accompli des progrès énormes quant à l'amélioration de l'accès au primaire et, dans une moindre mesure, à l'enseignement secondaire. Des décisions politiques clés, comme l'accès gratuit au primaire et au premier cycle du secondaire, ont contribué à cette évolution positive, qui se base sur un ensemble complet de politiques et un mécanisme de coordination des bailleurs de fonds très structuré. Le secteur de l'éducation a été le premier à mettre en œuvre une approche sectorielle (SWAp) en 2003 et à signer une série de principes de partenariat communs en 2006. Les améliorations du secteur de l'éducation se sont produites dans un contexte d'amélioration de la gestion des finances publiques et de la responsabilité (*accountability*) au Rwanda, et de mise en œuvre d'une politique de décentralisation.

3. Des défis demeurent : le secteur de l'éducation doit maintenant répondre au besoin pressant d'améliorer la qualité de l'éducation, d'augmenter les taux d'achèvement et de transition du primaire au secondaire, de soutenir la motivation et l'acquisition de compétence des enseignants et de parvenir à un enseignement secondaire et supérieur plus pertinent et compétitif. Il reste encore à adapter le personnel enseignant et l'infrastructure de l'éducation aux besoins, à assurer que le MINEDUC et les entités décentralisées mettent en œuvre la réforme du service public afin d'améliorer l'efficacité de la gestion du secteur de l'éducation, à renforcer les mécanismes de responsabilité interne et à garantir la durabilité à long terme du financement du secteur de l'éducation.

### **La nature de l'appui budgétaire sectoriel**

4. Le secteur de l'éducation au Rwanda reçoit trois types d'aide pouvant être considérées comme un Appui Budgétaire Sectoriel ou des approches hybrides contenant certaines caractéristiques de l'Appui Budgétaire Sectoriel : (1) programmes d'Appui Budgétaire Général (ABG) comprenant une composante éducation spécifique de ressources non-traçables ciblant l'ensemble du secteur de l'éducation ; (2) programmes d'appui budgétaire sectoriel non-traçable ciblant des ressources supplémentaires pour le secteur de l'éducation ; et (3) un appui ciblé traçable au fonds commun de renforcement des capacités de l'éducation. Le type 2 est le seul qui correspond à la définition donnée dans l'étude pour l'appui budgétaire sectoriel, mais afin de garantir une meilleure couverture et compréhension des modalités et résultats de l'ABS, d'autres types d'aide sont analysés.

5. Le type 1 a commencé à être alloué par le DFID en 2000 et le type 2 par le SIDA en 2002. L'appui budgétaire sectoriel (type 2) a fortement augmenté en 2006 après la signature d'un accord sur un programme d'appui conjoint au secteur de l'éducation (Joint Education Sector Support, JESS), qui prévoyait par ailleurs la mise en place d'un fonds commun pour le renforcement des capacités de l'éducation. Peu après, l'UNICEF, DFID et CIDA ont commencé à allouer directement des ressources de type 3 à ce fonds commun pour le renforcement des capacités. En 2007, l'Initiative de Mise en Oeuvre Accélérée de l'Education Pour Tous (IMOA-EPT ou *Fast Track Initiative*, FTI) a rejoint le JESS, provoquant une augmentation significative des ressources d'ABS.

En 2008, six bailleurs de fonds allouaient un appui budgétaire sectoriel (de type 2) au secteur de l'éducation du Rwanda.

6. En 2007, l'appui budgétaire sectoriel (de type 2) était devenu la forme dominante d'aide au secteur. Il est passé à 60% en 2007 et à 90% en 2008 des financements externes pour le secteur de l'éducation et représentait 48% du budget total de l'éducation en 2008. Bien que la prévisibilité des ressources dans l'année ait été raisonnable, la prévisibilité à moyen et long terme laisse encore à désirer.

7. Alors que la totalité des ressources des deux programmes d'ABG avec une composante éducation (de type 2) et d'ABS (type 2) passent par les systèmes gouvernementaux, les ressources allouées au fonds commun (de type 3) ne sont pas distribuées par le Trésor. Le dialogue et les conditions liés aux trois modalités d'aide entrent dans le contexte d'un cadre structuré entre le GdR et les bailleurs de fonds au niveau national et sectoriel. Les conditions liées à l'éducation et convenues dans le contexte de l'ABG (autre que l'aide de type 1 citée ci-dessus) diffèrent cependant de celles convenues au niveau sectoriel dans le contexte de l'ABS. Durant la première moitié des années 2000, la fourniture d'ABG avec une composante éducation et de l'ABS a été facilitée par le dialogue et les projets d'Assistance Technique/renforcement des capacités. Après le JESS et la création d'un fonds de renforcement des capacités en 2006, un lien explicite entre l'ABS et les capacités a émergé.

### ***Les effets de l'appui budgétaire sectoriel***

8. Les effets de l'allocation d'ABS peuvent être résumés de la façon suivante :

- Amélioration de la qualité des politiques, de la planification, du chiffrage, la majorité des progrès ayant été accomplis entre 2000 et 2005. Une telle amélioration était exigée par les bailleurs de fonds pour passer au type 2 d'ABS. Elle a été soutenue par une AT et un dialogue spécifiques financés par l'ABG avec une composante éducation.
- Amélioration de la budgétisation, de la présentation de rapports et du suivi sectoriel, soutenue par le dialogue sur les politiques, des conditions et la fourniture d'Assistance Technique reliée à l'allocation de l'ABS. L'utilisation des systèmes nationaux et l'alignement avec les systèmes nationaux de budgétisation et de présentation de rapports par les bailleurs de fonds de l'ABS ont été essentiels, en particulier via l'appui ciblé non-traçable et l'utilisation de rapports rédigés dans le cadre de la revue conjointe du secteur de l'éducation (Joint Review of the Education Sector, JRES) pour les décaissements. Quoi qu'il en soit, la présentation de rapports et l'analyse des performances au niveau sectoriel et budgétaire peuvent encore être améliorées, tout comme la cohérence du dialogue et des conditions entre ABS et GBS.
- Augmentation des allocations à la prestation de services sectoriels, dont : une augmentation des ressources allouées à l'éducation primaire ; l'augmentation du budget général et des postes budgétaires clés, comme les subventions aux écoles au pro-rata des effectifs (*capitation grant*), les manuels scolaires et la construction. Cette évolution a été rendue possible par l'augmentation significative de l'ABG et les augmentations très significatives de l'ABS qui ont suivi (grâce à l'appui de l'IMOA-EPT). Elle s'est faite dans un contexte d'un pouvoir discrétionnaire croissant du GdR à l'égard des allocations budgétaires, rendu possible par les exigences d'additionnalité et de ciblage de l'ABS non-traçable. Détail plus important, le dialogue portant sur les politiques dans le contexte du JRES et du processus budgétaire a aussi contribué à influencer les allocations intra-sectorielles, y compris, et c'est important, avec le Ministère des Finances et de la Planification Economique (MINECOFIN).
- Associée aux améliorations soutenues par l'ABG dans l'ensemble du gouvernement de la Gestion des Finances Publiques (GFP), l'utilisation des systèmes gouvernementaux par l'appui budgétaire sectoriel et le passage généralisé à l'ABS par les bailleurs de fonds a renforcé la GFP du secteur et la fiabilité des ressources. En plus de cela, l'appui à

l'amélioration de la gestion des finances et de la planification dans les établissements était de plus en plus visé. Cependant, le manque de prévisibilité dans l'année des décaissements d'ABS complique la gestion des décaissements budgétaires par MINECOFIN.

- Les capacités des institutions et systèmes de prestation de service ont été testées par l'utilisation des systèmes du gouvernement. Le fonds de renforcement des capacités est également synonyme de bonne pratique, mais il n'est pas automatiquement sous le contrôle du gouvernement et les ressources ne ciblent pas forcément les déficits de capacités et des systèmes. Il se concentre pour l'instant sur les déficits des capacités et des systèmes au niveau local. Enfin, la subvention aux écoles au pro-rata des effectifs (*capitation grant*) a fourni des ressources supplémentaires significatives ; cela a contribué à motiver les enseignants et a facilité le recrutement d'enseignants contractuels, ce qui contribue au renforcement autonome des établissements. Néanmoins, l'ABS n'a toujours pas contribué à un renforcement significatif des institutions. Les dialogues menés dans le cadre de l'ABS ont évité la question des réformes de la fonction publique, suite auxquelles le MINEDUC n'a conservé que 42 employés. Cependant, dans l'ensemble, la contribution au renforcement des capacités des institutions à des niveaux variés a été faible par rapport à d'autres domaines.
- En ce qui concerne les processus de responsabilité (*accountability*), l'ABS a fortement contribué à la réduction des exigences parallèles et une dérogation accordée en début de processus (mise en place d'une revue conjointe annuelle du secteur de l'éducation demandée par les bailleurs de fonds) a contribué à combler le déficit des processus de suivi et de revue du secteur et donc à renforcer la responsabilité. En parallèle de la décentralisation progressive du budget de l'éducation, la distribution de l'ABS par le budget de l'éducation aux entités décentralisées et aux écoles a contribué à renforcer les mécanismes de responsabilité interne entre le MINEDUC et les niveaux décentralisés. Cependant, au niveau national, les processus de responsabilité restent faibles et des efforts continus sont nécessaires pour accompagner leur renforcement et réduire au maximum les exigences parallèles pour la responsabilité.

9. L'allocation d'ABS de type 1 et 2 au début des années 2000, qui a provoqué des changements au niveau des politiques, dont, entre autres, l'abolition des frais de scolarité primaire et donc l'élargissement rapide de l'accès, a eu un impact sur l'amélioration de l'apprentissage. Elle a également soutenu le renforcement des stratégies et plans qui ont encouragé les bailleurs de fonds à passer à l'ABS.

10. Du point de vue du financement, du dialogue sur les politiques et des conditions, l'ABS a contribué à la réorientation du budget vers l'éducation primaire et à l'expansion des postes budgétaires pour les subventions au pro-rata, les manuels scolaires et la construction de salles de classe. Tout cela a augmenté la disponibilité d'outils d'enseignement et d'apprentissage, a permis la construction et la maintenance d'infrastructures scolaires et le recrutement d'enseignants contractuels. Toutes ces mesures vont sans doute avoir un fort impact sur les résultats futurs de l'éducation. Cependant, si l'on veut optimiser tous ces avantages, il sera nécessaire de revoir le nombre, la rémunération, le déploiement, la gestion et la professionnalisation des enseignants à moyen terme.

11. Il est aussi important de souligner que l'ABG et l'ABS se complémentaient l'un l'autre : il est improbable que le secteur ait obtenu tant de bons résultats si seule une forme d'appui avait été offerte.

## **Conclusions et Recommandations**

12. Dans l'ensemble, l'expérience de la fourniture d'ABS au secteur de l'éducation du Rwanda a été extrêmement positive et les objectifs du gouvernement comme des bailleurs de fonds ont été atteints. On peut tirer plusieurs exemples de bonne pratique de l'expérience au Rwanda, à savoir :

- *Conception et mise en œuvre générale* : les structures de dialogue et de conditionnalité institutionnalisées du secteur ont contribué au renforcement des systèmes, des processus et de la confiance et à la participation de tous les bailleurs. En particulier, les principes de partenariat et le JESS ont fourni un cadre donnant aux autres bailleurs de fonds la confiance de passer à l'appui budgétaire sectoriel de manière harmonisée. La mise en place du JRES annuel a aussi comblé un important déficit au niveau du suivi de la performance sectorielle et a contribué au renforcement de la confiance et de la transparence. Le chef de file des bailleurs de fonds a joué un rôle essentiel en donnant l'exemple et en obtenant l'adhésion de nouveaux bailleurs de fonds. Enfin, les exigences souples pour l'additionnalité et l'utilisation d'ABS non-traçable, et non pas traçable, ont minimisé les dérogations et les coûts de transaction inutiles.
- *Allocation des ressources* : l'ABS a eu un fort effet sur les allocations de ressources sectorielles par le biais des outils de ciblage et d'additionnalité non-traçables, qui ont permis d'influencer l'allocation des ressources sectorielles suite à des négociations avec le ministère des Finances et le ministère de l'Éducation.
- *Planification, budgétisation et présentation de rapports* : il a été crucial de mettre en place un cadre de politiques clair et un plan stratégique chiffré avant le passage généralisé à l'ABS. Cela a permis de faciliter ce passage et le dialogue a pu se concentrer sur les déficits de financement et l'alignement des ressources avec le cadre de politiques. L'émergence du JRES en tant qu'outil de suivi de la performance sectorielle a aussi favorisé un processus harmonisé d'évaluation des performances du gouvernement par les bailleurs de fonds de l'ABS et donc une réduction significative des coûts de transaction. La magnitude du passage à l'ABS a contribué à l'augmentation des allocations budgétaires.
- *Gestion financière* : le secteur s'est concentré sur l'amélioration de la gestion financière au niveau de la prestation de services à l'aide du fonds commun pour le renforcement des capacités. Ainsi, il a pu s'attaquer à des questions de GFP sectorielles n'entrant pas dans le cadre des réformes transversales. L'ABS a permis aux bailleurs de fonds d'accompagner les améliorations des ressources générales à la disposition du gouvernement et de la GFP, ce qui a favorisé une utilisation plus efficace des ressources d'ABS. L'ABS seul ne l'aurait pas permis.
- *Capacités institutionnelles et systèmes de prestation de services* : l'utilisation des systèmes gouvernementaux par l'ABS a fait que les capacités attendues du personnel des institutions sectorielles sont liées à leurs rôles au sein du système éducatif. Alliée à la fourniture d'ABS, la mise en place d'un fonds de renforcement des capacités entre potentiellement dans le cadre des bonnes pratiques. Cependant, il faut reconnaître que le fonds de renforcement des capacités ne peut que compléter et soutenir la réforme générale de la fonction publique et les efforts du gouvernement à l'égard du renforcement des capacités du MINEDUC, des gouvernementaux locaux et des établissements. Des accords doivent être mis en place pour garantir que les initiatives de renforcement des capacités utilisant les ressources du fonds commun ciblent bien les besoins institutionnels et le renforcement des systèmes et sont correctement coordonnées avec les autres efforts de renforcement des capacités dans l'ensemble du gouvernement.
- *Responsabilité* : l'utilisation des systèmes du gouvernement pour l'allocation de l'ABS et les exigences parallèles minimales de l'ABS ont rehaussé le profil des processus de responsabilité nationaux, qu'ils soient pris en charge par le pouvoir exécutif ou le Parlement. L'utilisation du ciblage non-traçable de préférence au ciblage traçable a renforcé l'appropriation des allocations budgétaires et des plans de travail annuels au sein du secteur : en effet, le gouvernement garde le contrôle du budget. Le dialogue exerce dorénavant une influence plus importante.

13. Cependant, on est passé à côté d'opportunités dans certains domaines, qui pourront voir d'importantes améliorations à l'avenir :

- Le cas du Rwanda montre la complémentarité qui existe entre l'ABS et l'ABG. Ensemble, ils renforcent leur contribution à l'amélioration de la prévisibilité des ressources sectorielles et leur impact général sur le secteur. Cela veut dire que l'un sans l'autre, l'ABS et l'ABG auraient eu un impact beaucoup moins important sur le secteur de l'éducation. Pour le secteur de l'éducation au Rwanda, la valeur ajoutée de ces deux formes d'aide utilisées ensemble pourrait être encore renforcée par un meilleur partage d'informations et une coordination plus poussée entre le dialogue lié à l'ABG et le dialogue lié à l'ABS, en termes de participation des bailleurs de fonds et du gouvernement (MINECOFIN et MINEDUC).
- La seconde importante leçon à en tirer est que tous les efforts d'utilisation des systèmes gouvernementaux et de renforcement des capacités humaines et institutionnelles doivent s'appuyer sur des réformes gouvernementales prenant en compte les spécificités du secteur de l'éducation et fournissant un cadre adéquat pour la gestion et la mise en œuvre des politiques éducatives. Il est essentiel de renforcer le lien entre les réformes transversales, comme les réformes de la fonction publique et les réformes de la GFP, et les initiatives visant à renforcer la responsabilité interne. Les bailleurs ont leur rôle à jouer à cet égard : ils peuvent renforcer le dialogue et les interactions entre les bailleurs de fonds travaillant au niveau sectoriel et au niveau central (y compris au sein des agences donatrices).
- Enfin, le manque de prévisibilité à long terme de l'allocation de ressources au secteur de l'éducation reste une contrainte majeure à l'amélioration continue des performances du secteur. Cela est dû au manque d'engagement à long terme de certains bailleurs de fonds, et en particulier de l'IMOA-EPT, et à la réduction potentielle du nombre de bailleurs de fonds soutenant le secteur de l'éducation dans les années à venir suite à la « division du travail » qui n'a pas (encore) été compensée par une augmentation de l'appui des bailleurs de fonds continuant à soutenir le secteur de l'éducation.