

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

### **Étude de cas**

### **Le secteur de l'éducation**

**au**

**Mali**

version finale

27 août 2009

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

et

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

## Remerciements

L'équipe de l'étude souhaite remercier l'AFD à Bamako d'avoir organisé la mission sur le terrain, et en particulier d'avoir mis en place le Groupe de référence national (GRN). Nous remercions également les membres du GRN qui ont grandement facilité le travail de l'équipe en la rencontrant en début de mission, en facilitant la prise de contacts avec les parties prenantes, en étant disponibles pour des discussions et finalement, en offrant leur avis sur les conclusions préliminaires de la mission à la fin de son séjour. Les conseils reçus ont été très appréciés. L'équipe est très reconnaissante envers toutes les parties prenantes rencontrées, y compris les représentants du gouvernement à Bamako et à Ségou et les représentants des bailleurs de fonds et de la société civile : le temps qu'ils nous ont consacré, les discussions menées avec eux et leur franchise ont été extrêmement précieux.

Nous remercions tout spécialement le CTB d'avoir fourni à l'équipe toutes les informations nécessaires avant et pendant la mission.

Enfin, nous remercions toutes les personnes qui ont revu la version préliminaire de ce rapport et ont contribué à ce qu'il offre une image plus précise et plus équilibrée de la situation de l'ABS dans le secteur de l'éducation au Mali.

## Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	<b>ii</b>
<b>Acronymes et glossaire</b> .....	<b>v</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>viii</b>
<b>1. Introduction et objectifs de l'étude</b> .....	<b>1</b>
1.1 Méthodologie .....	1
1.2 Activités menées.....	3
<b>2. Contexte national, sectoriel et de l'aide</b> .....	<b>4</b>
2.1 Contexte national.....	4
2.2 Contexte sectoriel .....	6
2.3 Le contexte de l'assistance extérieure .....	15
<b>3. Les caractéristiques clés de l'ABS fourni et ses effets sur la qualité du partenariat</b> .....	<b>20</b>
3.1 Les caractéristiques clés de l'ABS fourni .....	20
3.2 Dérogations aux politiques, systèmes et processus nationaux.....	26
3.3 Les effets de l'ABS sur la qualité du partenariat sectoriel.....	28
<b>4. L'appui budgétaire sectoriel et ses effets dans la pratique</b> .....	<b>30</b>
4.1 L'ABS et son influence sur les processus de développement de politiques, de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation au niveau sectoriel.....	30
4.2 L'ABS et son influence sur les processus sectoriels pour les marchés publics, le contrôle des dépenses, la comptabilité et l'audit .....	33
4.3 L'ABS et son influence sur les capacités des institutions sectorielles et des systèmes de prestation de services.....	36
4.4 L'influence de l'ABS sur l'appropriation nationale, les facteurs incitatifs et la redevabilité au niveau sectoriel .....	38
<b>5. L'efficacité de l'ABS et les conditions de son succès</b> .....	<b>41</b>
5.1 Les principaux résultats de l'ABS.....	41
5.2 Les résultats sectoriels influencés par l'ABS.....	42
<b>6. Conclusions et Recommandations</b> .....	<b>46</b>
<b>Références</b> .....	<b>50</b>
<b>Annexe 1 – Résumé des constats par rapport au cadre logique</b> .....	<b>52</b>
a) Contexte de l'ABS .....	53
b) Nature de l'ABS fourni.....	54
c) Les effets de l'ABS dans la pratique.....	56
d) Les résultats et effets à long terme de l'ABS .....	63
<b>Annexe 2 – Données nationales et sectorielles</b> .....	<b>65</b>
a) Données nationales fondamentales .....	65
b) Données sur les dépenses sectorielles et la fourniture de services .....	66
<b>Annexe 3 – Données sur l'aide nationale et sectorielle</b> .....	<b>68</b>
a) Données sur l'aide nationale .....	68
b) Aide sectorielle.....	68
<b>Annexe 4 – Inventaire de l'appui budgétaire sectoriel</b> .....	<b>70</b>
a) Détail des intrants par type d'ABS .....	70
b) Contributions budgétaires par rapport au budget sur la durée (en millions d'euros).....	76
c) Détails des conditions liées à l'appui budgétaire sectoriel.....	76
d) Détails de l'AT et du renforcement des capacités liés à la fourniture d'Appui Budgétaire Sectoriel .....	78
<b>Annexe 5 – Institutions visitées et personnes rencontrées</b> .....	<b>80</b>
<b>Annexe 6 – Les arrangements pour la politique, la stratégie, les institutions et le suivi du secteur de l'éducation malien</b> .....	<b>81</b>
a) La politique de l'éducation au Mali : Le Programme Décennal de Développement de l'Éducation (PRODEC) .....	81

b) Stratégies du secteur éducatif au Mali : les PISE .....	83
c) Dispositif de suivi dans le secteur de l'éducation au Mali.....	86

## Tableaux

Tableau 1 : Évolution des intrants, effets immédiats et résultats de la prestation de services sur dix ans.....	8
Tableau 2 : Évolution des dépenses publiques, 1995-2008 .....	14
Tableau 3 : Les principaux bailleurs de fonds au secteur en 2006, première année du PISEII (en millions d'euros).....	19
Tableau 5 : Vue d'ensemble des conditions de l'ABS pour 2006-2008.....	25
Tableau 6 : Indicateurs utilisés pour déclencher les décaissements de la seconde tranche d'ABS : cibles et réalisations, 2006 à 2008. ....	44
Tableau 7 : Résumé des pratiques ayant eu des effets positifs et négatifs sur les résultats sectoriels .....	46

## Graphiques

Graphique 1 : Décaissements de l'aide au secteur de l'éducation sur 2002-2007(Millions de US\$) .....	18
Graphique 2 : Latitude d'appui budgétaire sectoriel couverte par l'étude .....	21
Graphique 3 : Diagramme des flux de financement de l'ABS dans le cadre des systèmes budgétaires nationaux.....	24
Graphique 4 : Cadre logique d'évaluation de l'appui budgétaire sectoriel dans la pratique .....	52

## Encadrés

Encadré 1 : Questions principales de l'étude .....	2
Encadré 2 : Les onze axes prioritaires du PRODEC .....	9
Encadré 3 : Ciblage, traçabilité et additionnalité.....	22
Encadré 4 : Les flux de fonds à direction de l'ANICT .....	35
Encadré 5 : Définitions de la prestation de services .....	36

## Acronymes et glossaire

### Acronymes

ABG	Appui Budgétaire Général
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
AE	<i>Académie d'Enseignement</i>
ANICT	<i>Agence Nationale pour les Investissements des Collectivités Territoriales</i>
CAP	<i>Centre d'Animation Pédagogique</i>
CED	<i>Centres d'Education pour le Développement</i>
CPS	<i>Cellule de Planification et des Statistiques</i>
CT	<i>Collectivités Territoriales</i>
DAF	<i>Directeur Administratif et financier</i>
DRB	<i>Directeur Régional du Budget</i>
MEBA-LN	<i>Ministère de l'Education de Base, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales</i>
MEFP	<i>Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle</i>
MESSRS	<i>Ministère des Enseignements Secondaire Supérieur et de la Recherche Scientifique</i>
MdE	<i>Ministère de l'Education</i>
MdF	<i>Ministère des Finances</i>
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
PAGAM/GFP	<i>Plan d'Action Gouvernemental relatif à l'Amélioration et à la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques</i>
PISE	<i>Programme d'Investissement Sectoriel Education</i>
PRODEC	<i>Programme Décennal de Développement de l'Education</i>
PSA	<i>Partenariat Stratégique pour l'Afrique</i>
RC	<i>Renforcement des Capacités</i>
TPR	<i>Trésorier Payeur Régional</i>
UEMOA	<i>UEMOA: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine</i>

### Glossaire<sup>1</sup>

La **déconcentration** est définie comme « la mise en place des structures du pouvoir central au niveau régional et local ». Ces structures exécutent certaines tâches sous la responsabilité finale du pouvoir central.

Au Mali, **des structures administratives déconcentrées** sont en place dans les 8 régions, les 49 cercles ou districts et les 289 arrondissements (groupements de deux et parfois trois collectivités territoriales) et dans le district de Bamako. Pour le moment, des structures déconcentrées existent pour le ministère des finances, le ministère de l'éducation et le ministère de la santé.

**Au niveau local, les structures déconcentrées du ministère de l'éducation** (voir aussi l'annexe 6) sont responsables de la coordination, de la supervision (inspection académique en particulier) et du soutien offert aux activités éducatives des collectivités territoriales.

Le **ministère de l'éducation compte deux niveaux de structures déconcentrées au niveau local** :

<sup>1</sup> Source : Ecorys, Martin van der Linde, 2008.

- Académie d'Enseignement (AE) : 15 académies au niveau régional (une ou deux par région). Ce sont les structures d'exécution et de gestion du MdE au niveau régional. Elles sont responsables de la coordination, du suivi et du contrôle de toutes les activités de mise en œuvre aux niveaux régional et sous-régional ; elles offrent également un appui et des conseils techniques à différents acteurs du secteur de l'éducation et en particulier aux CAP basés dans les districts. Elles ont remplacé les anciennes Directions régionales de l'éducation.
- Centres d'animation pédagogiques (CAP) : un ou deux par district. Ce sont les structures d'exécution et de gestion du MdE au niveau du district. Ils sont chargés d'appuyer et de suivre les activités mises en œuvre par les écoles primaires dans leur district/région. Ils doivent garantir la qualité de l'enseignement et jouent un rôle central à l'égard de la formation initiale et continue des enseignants du primaire. Ils ont remplacé l'inspection des écoles primaires, dont ils ont assumé les responsabilités.

**La décentralisation politique** est le transfert du pouvoir politique à une autorité locale élue de manière démocratique de manière à ce qu'elle prenne en charge les affaires publiques. Pour le moment, les responsabilités transférées aux collectivités territoriales sont les suivantes : (i) administration générale, (ii) éducation publique, (iii) santé publique, (iv) fourniture d'eau potable et assainissement, (v) infrastructure routière locale, (vi) marchés et sports et (vii) art et culture.

**La décentralisation politique** a été mise en œuvre lors des élections locales de 1999 qui ont élues les collectivités territoriales suivantes :

- 703 conseils de communes (666 en zone rurale et 37 en zone urbaine),
- 49 conseils de cercle<sup>2</sup> (groupement de communes locales),
- 8 assemblées régionales (groupement de conseils de cercle) et
- Le district de Bamako.

Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales a été mis en place au niveau national comme structure de concertation.

Les Collectivités Territoriales ont une structure d'exécution pour l'administration et la gestion et emploient les salariés contractuels de l'éducation et de la santé qui restent toutefois payés par les ministères centraux.

**Les structures déconcentrées de l'éducation comprennent :**

- Les écoles primaires (premier cycle) qui sont sous la tutelle des Communes,
- les écoles primaires (2e cycle), qui sont sous la tutelle des Conseils des Cercles et
- les écoles secondaires qui sont sous la responsabilité de l'Assemblée régionale.

**En termes de finances publiques**, la décentralisation fiscale et la déconcentration fiscale co-existent. La **déconcentration fiscale** concerne les crédits budgétaires de l'Etat qui sont inscrits aux budgets des services déconcentrés, qui sont gérés par les Gouverneurs régionaux (c'est le cas de l'éducation)<sup>3</sup>. La **décentralisation financière** concerne le transfert des fonctions fiscales et des fonds budgétaires aux CT afin qu'elles puissent elles-mêmes gérer leurs propres budgets (même si les fonds restent dans les comptes du Trésor Public) et lever leurs propres fonds<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Le mot « district » est parfois utilisé à la place du nom officiel (cercles).

<sup>3</sup> Dans ce cas, les budgets des structures déconcentrées sont décidés par le ministère central conformément à la stratégie globale du secteur, mais les dépenses sont inscrites au budget des assemblées régionales.

<sup>4</sup> En éducation ceci voudrait dire que ce sont les assemblées régionales qui décident des allocations budgétaires à l'éducation. Ceci n'est pas le cas au Mali, où les budgets éducation sont encore déterminés centralement par le processus décisionnel du ministère. A l'heure actuelle, les districts peuvent toutefois affecter des fonds à la construction d'écoles primaires, mais ces écoles ne feront pas forcément partie de la carte scolaire.

**L'ANICT** prend en charge la gestion financière de la construction de salles de classe pour les collectivités territoriales.

## Résumé

1. Cette étude détaille et commente la mise en œuvre de l'appui budgétaire sectoriel (ABS) dans le secteur de l'éducation malien. 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.

### **Contexte sectoriel**

2. En dépit des forts progrès réalisés depuis le milieu des années 90 au Mali, la couverture et le niveau d'éducation restent faibles. En 2008/09, le taux de scolarisation primaire brut atteignait 78% (contre 33% en 1992) et le taux de rétention des 6 à 12 ans s'élevait à 76%. Cependant, les disparités entre les sexes et les régions subsistent, et la qualité de l'éducation a souffert du manque d'enseignants qualifiés. Le système éducatif a eu du mal à prendre en charge une population écolière en augmentation rapide et à réguler le passage du primaire au secondaire. La demande d'éducation secondaire (générale, technique et professionnelle) et supérieure est élevée et surtout prise en charge par des établissements du secteur privé.

3. La politique sectorielle est définie dans le PRODEC, programme décennal de développement pour la scolarisation universelle (prévue en 2015) qui se décline en trois plans opérationnels mettant graduellement en place les conditions nécessaires à la gestion décentralisée et déconcentrée du secteur : le PISE I (2001-2005) visait la mise en place du cadre institutionnel et l'augmentation de l'accès à l'éducation primaire, alors que le PISE II (devant à l'origine se dérouler de 2006 à 2008 et prolongé d'un an, jusqu'en 2009) allait plus loin en effectuant un transfert effectif aux autorités locales d'une partie de l'autorité budgétaire et de la responsabilité à l'égard de la construction de salles de classe et de la formation des enseignants. Il répondait aussi à certains des défis identifiés durant la mise en œuvre du PISE I, comme la qualité de l'éducation ; l'orientation des élèves, y compris pour la formation professionnelle ; les disparités régionales et du genre ; et le VIH/SIDA. Le PISE III sera développé courant 2009 et doit être mis en œuvre sur deux ans.

4. Le PRODEC offre un cadre de politique solide et clair, mais son plan opérationnel, le PISE ne contient pas d'analyse détaillée des aspects liés au fonctionnement de la prestation de services et offre une vision fragmentée du secteur. Puisque les plans de travail annuels du secteur sont basés sur le PISE, ils se concentrent donc sur l'aspect investissements du secteur. Les plans de travail ne sont pas alignés sur le CDMT du secteur, qui comprend les coûts de fonctionnement normaux. En même temps, le budget annuel ne suit pas strictement la première année du CDMT. Tandis que le budget annuel se concentre exclusivement sur les décaissements réels prévus des bailleurs de fonds, le CDMT comprend leurs engagements plus généraux. Ainsi, les trois documents de programmation offrent un cadre de budgétisation fragmenté et confus. Le cadre de suivi est tout aussi fragmenté et se concentre sur la mise en œuvre du PISE et non pas sur l'ensemble du secteur. Etablir un lien entre les résultats atteints et la performance budgétaire devient donc difficile. Néanmoins, l'approche sectorielle (SWAP) développée dans le cadre du PISE I permet un bon dialogue sectoriel et une coordination efficace entre les bailleurs de fonds et autres parties prenantes : des revues sectorielles bisannuelles sont régulièrement effectuées.

5. L'une des particularités de la politique et de la gestion du secteur de l'éducation malien est que c'est un des rares secteurs ayant pleinement adopté et mis en œuvre le processus de décentralisation et de déconcentration lancé à partir de 2000 au Mali. La mise en œuvre de la décentralisation (et en particulier le transfert des ressources et responsabilités budgétaires aux collectivités territoriales) et de la déconcentration (et en particulier le processus de programmation ascendante et le transfert des pouvoirs exécutifs aux régions et districts afin de guider la mise en œuvre de la stratégie de l'éducation) a été l'un des défis posés à ce secteur depuis 2006/2007.



6. Au cours de la dernière décennie, les dépenses publiques pour l'éducation ont connu une augmentation rapide et une réallocation en faveur de l'éducation primaire : les dépenses de fonctionnement de l'éducation primaire sont passées de 27,4% du total des dépenses de fonctionnement de l'éducation publique en 1995 à 33,3% en 2000 et à 39,2% en 2008. Entre 1995 et 2005, le budget global de l'éducation a quadruplé ; sa part dans les dépenses publiques totales est passée de 16% en 2000 (3% du PIB) à 22,7% en 2006 (5,3% du PIB). Cependant, les dépenses de l'éducation ont fortement baissé en 2007 après une chute brutale du financement des projets par les bailleurs de fonds (dont le niveau réalisé est près de la moitié du niveau prévu dans le CDMT).

7. La mise en œuvre du PISE I a permis l'augmentation spectaculaire du taux de scolarisation (le TBS a augmenté de dix points de pourcentage au cours des cinq années), mais la qualité de l'éducation a souffert ; en conséquence, le PISE II a été conçu pour apporter une réponse à ce problème, entre autres en renforçant la formation des enseignants tout en poursuivant l'expansion des salles de classe. Cependant, et bien qu'il soit encore trop tôt pour obtenir des résultats définitifs, la mise en œuvre du PISE II a été décevante. La construction de salles de classe a connu des retards importants et le nombre d'enseignants formés a été largement inférieur aux objectifs fixés. Le calendrier de mise en œuvre du PISE II a donc dû être prolongé d'un an.

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

8. Au moment du passage à l'ABS, le secteur de l'éducation disposait déjà d'une approche sectorielle bien établie, avec le PISE guidant les appuis extérieurs et avec un cadre structuré et opérationnel pour le dialogue sectoriel. Dans le secteur de l'éducation, l'appui extérieur a été important : de 2003 à 2006, près d'un tiers des dépenses publiques en éducation a été financé par des partenaires extérieurs. Le grand nombre de bailleurs (environ 15 pour l'éducation) et donc d'exigences et de modalités différentes a poussé le gouvernement et les bailleurs de fonds à trouver des moyens pratiques de surmonter la pression imposée aux capacités de gestion et de mise en œuvre du gouvernement. L'une des particularités de l'ABS au Mali est qu'il est le produit d'initiatives externes au secteur. Dans le contexte des recommandations de Monterrey (2002) et des déclarations de Rome (2003) et de Paris (2005), le gouvernement du Mali et les partenaires techniques et financiers se sont engagés en 2004 à passer à l'appui budgétaire afin d'améliorer la coordination des interventions et les aligner sur les procédures nationales.

9. Cet engagement s'est concrétisé en 2006 avec la signature d'un arrangement général gouvernant l'appui budgétaire général et de deux arrangements spécifiques sectoriels pour l'appui budgétaire sectoriel à l'éducation et à la santé. Les éléments suivants ont été déterminants dans le choix de ces deux secteurs : (i) existence de politique, de stratégies et de plans de mise en œuvre liés à des cadres financiers pluriannuels, (ii) alignement de la majorité des interventions des bailleurs de fonds sur les priorités stratégiques du secteur grâce à l'appui aux plans d'action annuels agréés avec les bailleurs ; (iii) utilisation par la plupart des bailleurs de fonds de procédures spécifiquement développées pour ces secteurs, y compris des procédures budgétaires, de marchés publics, financières, comptables et d'audits internes ; et (iv) existence d'un cadre actif de dialogue et de suivi sectoriels avec une bonne coordination des bailleurs de fonds (revues sectorielles conjointes et relations formalisées entre les bailleurs de fonds et le gouvernement).

10. L'adoption de l'ABS dans le secteur de l'éducation a donc été, plus qu'une évolution de l'approche des bailleurs interne au secteur, une évolution mue par des considérations plus générales, même si les conditions du secteur, avec les structures de SWAP bien établies, étaient particulièrement favorables à l'adoption de l'ABS. Malgré ces conditions a priori favorables, l'ABS a conservé de nombreuses caractéristiques de l'approche projet plus traditionnelle. Il a été mis en œuvre de manière à satisfaire les exigences des bailleurs de fonds tout en suivant d'aussi près que possible les procédures nationales ; en particulier, les exigences des bailleurs de fonds à

l'égard de l'utilisation des ressources d'ABS et de report des fonds non utilisés à l'exercice budgétaire suivant, ont poussé le ministère des finances à garantir la traçabilité de l'ABS, ce qui a fortement influencé la conception des opérations d'ABS.

11. L'ABS a été lancé en 2006 avec 33 millions d'euros (représentant près de 40% du total du financement extérieur pour le secteur), puis est passé à 44,2 millions d'euros en 2007 (84% du financement extérieur) et à 46,2 millions d'euros en 2008 (70% du financement extérieur prévu). Les caractéristiques clés de l'ABS fournies sont les suivantes :

- L'ABS (en parallèle avec les autres ressources fournies par les bailleurs de fonds) soutient le PISE II, et ne cible donc que le volet investissement du budget de l'éducation, incluant les investissements et les dépenses de fonctionnement liées aux investissements.
- Dans ce cadre et afin de rester traçables, les fonds d'ABS ont été ciblés par le Ministère de l'Éducation à des activités spécifiques dans les plans d'action annuels aux niveaux central, régional et des districts.
- Les fonds ABS utilisent les procédures budgétaires nationales, mais un accord spécial a été mis en place entre le ministère de l'éducation et l'ANICT (agence d'investissement pour les collectivités territoriales) pour le décaissement et la gestion des fonds d'ABS ciblant les constructions de salles de classe.
- Un audit spécial externe des activités financées par l'ABS est effectué afin de répondre aux exigences des bailleurs de fonds.

12. L'ABS utilise les structures de dialogue établies dans le cadre de l'approche sectorielle en y ajoutant deux réunions annuelles spécifiques pour la revue des conditions de décaissement de l'ABS qui sont décrites dans l'arrangement spécifique sectoriel propre à l'éducation. Le décaissement de la première tranche est soumis à trois conditions macroéconomiques et à six conditions sectorielles. Le décaissement de la seconde tranche dépend d'onze indicateurs sectoriels.

13. À l'origine, l'ABS n'avait aucun lien explicite avec un renforcement institutionnel spécifique ou d'autres programmes d'AT. Cependant, une part substantielle des fonds d'ABS et le dialogue ont soutenu le renforcement institutionnel. Les bailleurs de l'ABS se sont récemment engagés dans un processus de développement d'une approche programme de renforcement des capacités soutenue par un fonds commun qui devrait permettre une approche plus exhaustive au renforcement des capacités.

14. Il n'existe aucun lien explicite entre l'ABS et les autres modalités d'aide. Par exemple, l'approche de l'ABG diffère complètement de celle de l'ABS, et certains bailleurs continuent à offrir une aide projet en parallèle à l'ABS. L'approche sectorielle représente un mécanisme efficace pour coordonner l'aide fournie par les bailleurs au secteur de l'éducation.

### ***Les effets de l'Appui Budgétaire Sectoriel***

15. Il est difficile au Mali d'isoler les effets de l'ABS de ceux de la déconcentration budgétaire vers les collectivités territoriales dans le secteur de l'éducation, qui s'est produite au même moment.

16. L'ABS étant relativement récent, ses effets sur les processus de développement de la politique sectorielle, la gestion des finances publiques, les institutions sectorielles, les systèmes de prestation de services et la redevabilité ne se font pas encore pleinement sentir. Seuls peuvent être identifiés des domaines où les améliorations des processus sectoriels sont visibles, ou le seront bientôt :

- La cohérence des documents de planification et de budgétisation sectorielles et le lien entre le coût financier des activités et leur résultat est plus susceptible d'être mis en évidence car ces questions ont été identifiées durant le dialogue sur l'ABS. L'attention accordée à la préparation des plans d'action annuels va sans doute mener à des

améliorations de son alignement avec les objectifs des politiques et le cadre financier global fourni par le CDMT.

- L'ABS a eu un impact extrêmement positif sur la transparence sectorielle pour le MdE et le MdF : la majorité du financement sectoriel utilisant maintenant les procédures budgétaires nationales, le MdF bénéficie d'un degré de visibilité et de contrôle du secteur impossible jusque-là. Cette meilleure emprise sur le financement du secteur a facilité les discussions d'arbitrage budgétaire avec le MdE, puisque celles-ci se bornaient auparavant principalement aux discussions sur les salaires et les dépenses de fonctionnement.
- L'ABS a très largement contribué à permettre la mise en œuvre effective des programmes de déconcentration et de décentralisation ; la déconcentration budgétaire est maintenant effective dans le secteur de l'éducation. Les structures du MdE aux niveaux déconcentrés ont pu assimiler et utiliser les procédures budgétaires nationales leur étant inconnues jusque là. On peut donc dire que l'ABS a eu un réel impact sur le terrain du point de vue de l'utilisation des procédures budgétaires décentralisées.
- Cette utilisation a par ailleurs mis en lumière certaines faiblesses de l'exécution budgétaire permettant d'y remédier plus facilement.
- L'utilisation de l'ABS a souligné le besoin de prendre en charge le renforcement des capacités de façon plus globale ; un mélange d'ABS et de fonds commun pourrait être plus efficace pour le renforcement des institutions sectorielles.
- L'utilisation des systèmes et procédures gouvernementaux pour la programmation et l'exécution budgétaire a contribué à renforcer les lignes de responsabilité au niveau national. Elle a aussi renforcé le rôle du ministère des finances et celui du directeur financier du MdE.

17. L'ABS a aussi eu certains effets pervers qui devront être rectifiés dans le prochain programme d'ABS afin de ne pas saper les effets positifs sur les processus sectoriels. Ils sont tous liés aux différentes dérogations aux procédures gouvernementales mises en place.

- La traçabilité de l'ABS a cloisonné la programmation budgétaire pour la mise en œuvre du PISE II et a créé des incitations perverses qui risquent de saper l'efficacité des allocations des dépenses et d'affaiblir le lien avec le PRODEC.
- L'exigence de report en fin d'année des fonds d'ABS non dépensés a affaibli les facteurs incitatifs de la règle d'annualité budgétaire normale et a créé des problèmes au niveau du compte rendu.
- L'utilisation de l'ANICT a provoqué des inefficacités de gestion de trésorerie et a peut-être contribué aux retards dans la construction des salles de classe. En contournant l'application par les collectivités territoriales des procédures budgétaires normales, l'ANICT n'a pas permis à celles-ci de renforcer leurs capacités de gestion budgétaire, et pourtant c'était le but ultime de la stratégie de décentralisation.

18. Enfin, il ne faut pas oublier que l'ABS a fourni des ressources substantielles à la mise en œuvre du PISE II. Si ces fonds sont utilisés de manière efficace durant cette période, et au vu des effets probables décrits ci-dessus, les capacités des écoles se renforceront. Davantage de salles de classe auront été bâties et plus d'enseignants formés. Ce sont les résultats clés des fonds d'ABS. En plus de cela, le passage à l'ABS va sans doute avoir plusieurs effets positifs sur les processus sectoriels : si les améliorations de la programmation et de l'exécution budgétaires et de la présentation de rapports d'exécution au niveau sectoriel se concrétisent, l'efficacité et l'efficacité du déploiement des ressources pour la mise en œuvre du PISE II en seront renforcées. Une approche plus holistique du renforcement des capacités aura aussi peut-être des effets positifs sur les résultats sectoriels.

### **Conclusions et recommandations**

19. La revue de l'ABS dans le secteur de l'éducation au Mali a montré que l'ABS a facilité le passage à la mise en place d'un système éducatif déconcentré et décentralisé. Dans la pratique, la

conception de l'ABS en appui au PISE II est le produit d'une transition de l'aide projet à l'ABS où les bailleurs de fonds et le gouvernement sont encore en phase d'apprentissage. Les bailleurs de fonds ont été frileux pour adopter la forme pure d'ABS et ont demandé des dérogations pour compenser les faiblesses perçues des systèmes ; le gouvernement les leur a accordé sans forcément réfléchir aux effets pervers de certaines dérogations. Cela a mené à une perte inutile d'efficacité et d'efficience, à des distorsions des incitations et à des opportunités ratées à l'égard du renforcement des capacités des collectivités territoriales. Heureusement, les deux parties ont identifié certains de ces problèmes et sont en train de prendre des mesures correctives. Par exemple, une approche programme du renforcement des capacités est en cours de développement. Il est également devenu évident que le ciblage par l'ABS de dépenses spécifiques a fait plus de mal que de bien. L'enseignement principal au Mali est que l'ABS doit s'accompagner d'un changement de comportement des bailleurs de fonds et du gouvernement à l'égard de l'utilisation de l'aide et que les dérogations ne doivent pas leur permettre d'adopter des méthodes normalement associées à l'aide projet.

20. Plusieurs pistes de réflexion ont émergé en vue de la préparation de la seconde phase de l'ABS, qui doit accompagner le PISE III à partir de 2010. La majorité d'entre elles sont liées à la nature du financement et aux arrangements de gestion financière dans le cadre de l'ABS :

- Tout d'abord, plusieurs objectifs semblent avoir été liés à l'ABS : un désir de garantir la redevabilité au sein du secteur ; la promotion de la déconcentration budgétaire ; et, bien entendu, la mise en œuvre du PISE II. Il est cependant douteux que ces objectifs puissent être atteints uniquement à l'aide des fonds de l'ABS. Par exemple, les politiques visant au renforcement du contrôle, de la transparence et de la redevabilité des finances dans le secteur relèvent du domaine de l'amélioration de la gestion des finances publiques (GFP) mise en œuvre sous le PAGAM : si les bailleurs de fonds sont prêts à fournir l'ABS au Mali, ils devraient être prêts à fournir l'ABS, les mêmes procédures nationales pour les budgets et les audits s'appliquant à tous les secteurs. Du point de vue de la déconcentration budgétaire, il est clair que les bailleurs de l'ABS ont tout intérêt à soutenir la déconcentration et la décentralisation du secteur de l'éducation ; en effet, c'est une des priorités du PISE II. Cependant, ces efforts doivent respecter les politiques générales de décentralisation. L'introduction de procédures spéciales visant à assurer la bonne gestion financière des fonds alloués aux collectivités territoriales pour la construction de salles de classe représentait une dérogation évidente à ces politiques.
- Ensuite, les conditions attachées à l'ABS trahissent le mal que les bailleurs ont à se défaire de leurs comportements précédents relatifs aux projets. Au lieu de renforcer les systèmes et institutions représentant les maillons faibles des chaînes de programmation et d'exécution des dépenses, des dérogations ont été mises en place. Durant les premières années d'un nouveau système, comme la déconcentration budgétaire et la planification ascendante, le travail effectué sur le terrain doit être fortement soutenu par le pouvoir central : les compétences des ressources humaines des structures déconcentrées du MdE et des collectivités territoriales sont essentielles au succès de la mise en œuvre du PISE. La quatrième composante du PISE II visait à assurer cela en se concentrant sur la mise en place de systèmes transparents et participatifs pour la déconcentration, la décentralisation et la planification ; elle n'a cependant reçu que 7,7% des ressources dans le plan de travail annuel 2008. L'expérience de 2007 montre que davantage de ressources pourraient être allouées par le pouvoir central afin d'aider le personnel des CAP et des collectivités territoriales à identifier les goulets d'étranglement et les moyens de les éliminer.
- Troisièmement, pour améliorer la redevabilité, au lieu de s'appuyer sur la traçabilité des fonds (qui doit être éliminée), il vaudrait mieux améliorer la transparence et la fiabilité des différents processus et documents utilisés pour le suivi et la programmation. Cela nécessite :
  - que les différents documents de programmation soient alignés de manière à ce que le budget reflète parfaitement l'ensemble du plan de travail annuel et le CDMT,

- que le plan de travail annuel soit bien sectoriel et prenne en compte tous les frais du secteur public, y compris les coûts de fonctionnement, d'investissement et coûts de fonctionnement liés aux investissements,
- que le plan de travail annuel soit aligné sur les priorités du PISE et que le PISE soit aligné sur les objectifs du PRODEC.

L'alignement de ces différents documents, la simplification des processus du plan de travail annuel afin de permettre au personnel de se concentrer sur ses priorités et l'alignement des documents de suivi avec le document de programmation sont des priorités essentielles à une plus grande transparence du secteur. Ceci permettrait de suivre l'utilisation des fonds budgétaires et des résultats qu'ils ont permis d'atteindre. La mise en œuvre de l'ABS non ciblé en serait facilitée.

- Quatrièmement, dans le même ordre d'idées, les exigences de traçabilité afin de permettre le report des fonds à l'exercice budgétaire suivant semble superflu si un indicateur mesurant l'engagement du Gouvernement à respecter les allocations de ressources prévues dans le CDMT au niveau de l'exécution budgétaire est inclus dans le programme : cela devrait assurer l'engagement du gouvernement à fournir le niveau de financement nécessaire prévu par le CDMT.
- Cinquièmement, il est nécessaire d'améliorer la prévisibilité des décaissements d'ABS. Il est possible que ce soit la mise à disposition tardive des informations sur les déclencheurs de décaissement par le gouvernement qui soit à l'origine de ces retards. Plusieurs options sont disponibles. Les décaissements pourraient être liés à des indicateurs plus aisément disponibles ; on pourrait baser l'évaluation sur une période antérieure d'un an ou de six mois (performances de N-2 au lieu de N-1) ; un appui aux institutions gouvernementales chargées du suivi de l'ABS et de la préparation des dossiers de décaissement pourrait être fourni.
- Sixièmement, les problèmes rencontrés par l'audit du PISE II et de l'ABS pourraient être résolus en prévoyant pour le prochain ABS un audit effectué par le Bureau du Vérificateur Général dont les rapports semblent davantage répondre aux besoins des bailleurs de fonds que la simple vérification des comptes effectuée par la Section des Comptes.

21. Dans l'ensemble, l'argumentation favorise l'abandon de certaines dérogations aux systèmes gouvernementaux prévus dans les accords de l'ABS pour le PISE II et pour le passage à un ABS non ciblé, dépourvu de traçabilité et entièrement mis en œuvre par les procédures budgétaires nationales durant le PISE III. Cela représenterait un grand pas en avant, probablement un pas vers l'inconnu pour certains bailleurs mais qui serait justifié à la condition que les processus de programmation et de suivi du MdE soient simplifiés et alignés afin de garantir la transparence du secteur et la fourniture d'informations nécessaires à l'évaluation des ressources engagées et des résultats obtenus.

22. En élargissant le champ d'action de l'appui à la totalité du budget du secteur de l'éducation, le passage à l'ABS dépourvu de traçabilité (et la suppression associée des dérogations existantes) pourrait aussi faciliter l'élargissement des discussions sur les politiques, la stratégie et la mise en œuvre, actuellement axées sur le PISE, à l'ensemble des questions sectorielles, élargissant ainsi les discussions du budget d'investissement au financement récurrent de la prestation de services, aux systèmes de prestation et aux questions de ressources humaines. L'AT et le renforcement des capacités pourraient également suivre la même approche appuyés par un fonds commun pour le renforcement des capacités et par d'autres formes d'aide projet. Tout cela renforcerait l'efficacité du financement sectoriel et contribuerait à l'amélioration de la mise en œuvre du PRODEC.

## 1. Introduction et objectifs de l'étude

23. Cette étude de cas propose un examen de l'appui budgétaire sectoriel au secteur de l'éducation du Mali. 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.

24. L'objectif général de l'étude est de centraliser les enseignements tirés de la mise en œuvre de l'ABS afin d'aider les pays et bailleurs de fonds partenaires à améliorer leurs politiques et pratiques futures. L'autre objectif de cette étude de cas est d'évaluer les enseignements tirés à ce jour du travail effectué dans le secteur de l'éducation et de fournir au gouvernement du Mali et aux bailleurs des conseils les aidant à améliorer la conception et la mise en œuvre futures de l'ABS.

### 1.1 Méthodologie

25. Cette étude de cas a suivi une méthodologie (ODI et Mokoro, 2008) s'inspirant des cadres d'évaluation décrits dans « General Budget Support » (IDD and Associates, 2006; Lawson and Booth, 2004, Caputo, Lawson and van der Linde, 2007) et des exigences spécifiques des Termes de référence pour cette mission. Le cadre d'évaluation compte quatre niveaux :

- Le niveau 1 répartit les intrants de l'ABS en deux catégories : intrants financiers et non financiers (dialogue, conditionnalité, assistance technique et renforcement des capacités y associées).
- Le niveau 2 identifie les effets immédiats des intrants de l'ABS sur la nature globale de l'aide extérieure fournie au secteur.
- Le niveau 3 examine les résultats influencés par l'ABS en termes de politique sectorielle, de budgétisation, de gestion financière, de capacité institutionnelle et de systèmes et processus de prestation de services et de redevabilité.
- Le niveau 4 examine l'influence éventuelle de l'ABS sur les résultats sectoriels : atteinte des objectifs des politiques sectorielles et fourniture de services.

26. Le cadre d'évaluation reconnaît également l'importance des facteurs externes sur les effets de l'ABS, le contexte dans lequel il est fourni et l'existence de remontées d'informations d'un niveau à l'autre et au sein de chacun des niveaux. L'annexe 1 contient un diagramme du cadre d'évaluation.

27. La question fondamentale posée par les termes de référence est la suivante :

*Dans quelle mesure l'ABS a-t-il atteint les objectifs des pays partenaires et bailleurs de fonds et quelles bonnes pratiques peut-on utiliser afin d'améliorer l'effectivité à l'avenir ?*

28. L'identification des bonnes pratiques est donc l'objectif clé de cette étude. Le cadre d'évaluation sera utilisé comme base d'identification des exemples de bonnes pratiques. Dans l'optique de cette étude, la bonne pratique est définie de la manière suivante :

*Cas où les intrants de l'ABS (niveau 1) et leur influence sur la nature globale de l'aide extérieure offerte au secteur (niveau 2) ont contribué au renforcement des processus sectoriels (niveau 3) dans des domaines menant à l'amélioration, actuelle ou future, de la prestation de services (niveau 4).*

29. Les études de cas suivent quatre étapes dans la mise en œuvre du cadre d'évaluation :

- La première étape consiste à analyser le contexte : situation du pays, du secteur et de l'aide, en particulier l'évolution des résultats des systèmes sectoriels et de la fourniture de services (autrement dit, le contexte des niveaux 1 à 4).

- La seconde étape consiste à documenter et évaluer la nature spécifique de l'ABS fourni au secteur et ses effets sur la qualité du partenariat dans le secteur (niveau 1).
- La troisième consiste à évaluer les effets de l'ABS, des intrants aux résultats (autrement dit, des niveaux 1 à 3) dans quatre domaines différents :
  - (i) Processus de développement de politiques, de planification et de budgétisation et systèmes de suivi et d'évaluation ;
  - (ii) Marchés publics, processus de contrôle des dépenses, de comptabilité et d'audit ;
  - (iii) Institutions sectorielles, leurs capacités et systèmes de prestation de services ; et
  - (iv) Appropriation nationale, facteurs incitatifs et redevabilité (voir le graphique 4).
- La quatrième étape concerne l'évaluation de la contribution des résultats influencés par l'ABS aux améliorations des résultats sectoriels (niveau 4).

30. À ces fins, une approche de collecte et d'examen documentaires, d'entretiens avec les parties prenantes et de visites sur les sites des fournisseurs de services a été privilégiée. Une collaboration étroite avec les parties prenantes a été facilitée par des Groupes de référence nationaux, qui ont permis de mener une analyse et un test plus approfondis des constats réalisés.

31. Ce rapport s'articule en quatre parties suivant les quatre étapes. Chacune des quatre étapes commence par l'identification de Questions Principales de l'étude (QP), comme le montre l' 32.

#### Encadré 1 : Questions principales de l'étude

##### **Étape 1 : Définition du contexte national, sectoriel et de l'aide**

QP1.1 : Quelles ont été les principales tendances nationales dans les domaines de la pauvreté, de la performance économique, de la gouvernance et de la prestation de services publics avant et pendant l'ABS ?

QP1.2 : Sur le plan sectoriel, quelle a été l'évolution des processus, institutions, redevabilité et résultats des prestations de services avant et pendant l'ABS ?

QP1.3 : Quel est l'environnement de l'assistance extérieure aux niveaux national et sectoriel ?

##### **Étape 2 : Les caractéristiques clés de l'ABS fourni et ses effets sur la qualité du partenariat**

QP2.1 : Quelles sont les caractéristiques clés de l'ABS fourni ?

QP2.2 : L'ABS a-t-il contribué de façon positive à la qualité du partenariat et à la réduction des coûts de transaction entre partenaires du développement, le gouvernement bénéficiaire et la société civile ?

##### **Étape 3 : L'influence de l'ABS sur le secteur et les enseignements tirés**

QP3.1 : Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur les processus de développement de politiques, la planification, la budgétisation, le suivi et l'évaluation ? Quelles sont les contraintes et les enseignements tirés de sa mise en œuvre ?

QP3.2 : Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur les systèmes de marchés publics, de contrôle des dépenses, de comptabilité et d'audit ? Quelles sont les contraintes et les enseignements tirés de sa mise en œuvre ?

QP3.3 : Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur les institutions, leurs capacités et leurs systèmes de prestation de services ? Quelles sont les contraintes et les enseignements tirés de sa mise en œuvre ?

QP3.4 : Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur l'appropriation nationale, les facteurs incitatifs et la redevabilité ? Quelles sont les contraintes et les enseignements tirés de sa mise en œuvre ?

##### **Étape 4 : L'efficacité de l'ABS et les conditions de son succès**

QP4.1 : Quelles sont les principales contributions de l'ABS à l'amélioration des processus de développement de politiques sectorielles, de la gestion des finances publiques, des institutions sectorielles, des systèmes de prestation de services et de la redevabilité ? Quelles ont été les conditions de son succès ?

QP4.2 : Les améliorations des systèmes et processus sectoriels auxquelles l'ABS a contribué ont-elles eu une influence positive sur les performances de la prestation de services ? Vont-elles avoir une influence positive à l'avenir ?

33. La conclusion donnera la réponse aux questions principales et examinera de quelle manière l'ABS au secteur de l'éducation pourra être améliorée à l'avenir.

## **1.2 Activités menées**

34. Le Groupe de référence national<sup>5</sup> s'est formé et réuni le 17 novembre 2008 ; il a préparé une liste de documents utiles et de personnes à rencontrer durant la visite sur le terrain. Les documents ont été envoyés à la consultante avant le début de la mission sur le terrain le 8 décembre 2008. Des réunions ont été tenues avec : les quatre bailleurs de fonds fournissant l'ABS au secteur de l'éducation, quelques bailleurs de fonds fournissant une aide (non ABS) au secteur de l'éducation et quelques principaux bailleurs de fonds fournissant un appui budgétaire général ; les représentants des ministères de l'éducation (au niveau central, ainsi qu'au niveau d'une région et d'un district) responsables de la programmation et de l'exécution budgétaire, du suivi de la mise en œuvre et de la présentation de rapports à ce sujet ; les responsables du processus de décentralisation et de déconcentration au sein du secteur de l'éducation ; la Direction Générale du Budget du ministère des finances au niveau central et une direction régionale du budget ; le Trésor au niveau central et régional ; l'ANICT (organe chargé de la gestion des flux de fonds attribués à la construction d'écoles primaires pour le compte des collectivités territoriales) ; trois représentants de la société civile ; une structure de formation des enseignants. Pour cause de période d'examen, il n'a pas été possible de visiter d'école.

35. Une visite d'une journée a été organisée à Ségou afin de rencontrer les représentants des institutions au niveau de la région et du district (des ministères de l'éducation et des finances : l'académie, y compris la structure de formation, un centre pédagogique, le directeur du budget régional et le représentant régional du Trésor).

36. La mission sur le terrain au Mali a commencé avec une réunion du Groupe de référence national : le contexte, les objectifs et les grandes lignes de la méthodologie de l'étude ont été présentés et les attentes spécifiques du GRN à l'égard de cette mission ont fait l'objet de discussions. Les bailleurs de fonds de l'ABS au Mali arrivant à la fin de la phase en cours d'ABS, on s'attendait à ce que cette étude contribue à la préparation de la prochaine phase de l'ABS, qui se déroulera de 2009 à 2011. Ainsi, à la fin de la visite sur le terrain, les consultants ont présenté au GRN leurs principales conclusions et recommandations pour la prochaine phase d'ABS. Un rapport préliminaire de l'étude a été envoyé le 16 mars 2009 au GRN, qui a envoyé ses commentaires le 30 mars 2009. Ce rapport final prend en compte les commentaires reçus.

---

<sup>5</sup> Le Groupe de référence national pour l'étude sur l'ABS et l'éducation au Mali a été mis en place et présidé par le Directeur Général du Budget. Il comprend les membres principaux suivants : quatre bailleurs de fonds à l'éducation (Pays-Bas, France, Belgique et Canada), le directeur Administratif et Financier (DAF) du Ministère de l'éducation de base, de l'alphabétisation et des langues nationales (MEBA-LN), le HCCM (Haut Conseil des Collectivités du Mali) et le CNSCM (Conseil National de la Société Civile du Mali).



## 2. Contexte national, sectoriel et de l'aide

### 2.1 Contexte national

**QP1.1 : Quelles ont été les principales tendances nationales dans les domaines de la pauvreté, de la performance économique, de la gouvernance et de la prestation de services publics avant et pendant l'ABS ?**

#### **Situation économique et politique sur le plan mondial et régional**

37. Avec une superficie de 1,2 million de km<sup>2</sup>, le Mali est le second plus grand pays d'Afrique de l'Ouest (après le Niger). Sa densité de population varie énormément en fonction des régions : elle va de moins de 5 habitants/km<sup>2</sup> dans les trois régions désertiques du nord (65% de la superficie totale, 10% de la population) à plus de 90 habitants/km<sup>2</sup> dans le delta du fleuve Niger, pour une moyenne nationale de 9,4 habitants/km<sup>2</sup>. Ces variations de la densité de la population ainsi que le style de vie nomade de la population du nord et le problème d'insécurité dans le nord causé par le long conflit opposant les rebelles touareg au gouvernement démocratiquement élu<sup>6</sup>, représentent des défis énormes au développement économique et à la fourniture de services publics. La population du Mali est très jeune : 48,2% de moins de 14 ans, habitant avant tout en zone rurale (près de 70% de la population).

38. L'économie du Mali est rurale. Plus de 80% de la population travaille dans les secteurs de l'agriculture ou de la pêche, activités représentant environ 37% du PIB (en 2004), tandis que la part du secteur tertiaire dans le PIB a connu une hausse graduelle pour atteindre près de 40%, principalement grâce au dynamisme des sous-secteurs des transports et des télécoms. Dans le secteur secondaire, l'importance de l'industrie minière a dépassé celle du secteur manufacturier, ce dernier comprenant avant tout l'industrie agroalimentaire, le textile et l'égrenage du coton (voir l'annexe 2a). Le Mali est le troisième plus important producteur d'or au monde ; de 2005 à 2007, l'or représentait entre 60 et 70% des revenus en devises étrangères. Le coton est le second produit le plus exporté, avec 16% à 24% des revenus en devises durant la même période. Le bétail est l'autre principale exportation nationale. La composition de ses exportations fait que le Mali est particulièrement vulnérable aux fluctuations des prix mondiaux.

39. Après deux décennies de performances économiques mauvaises et erratiques (le taux de croissance annuel du PIB réel atteignant en moyenne +2,4% dans les années 70 et +1,9% dans les années 80), la transition démocratique et l'adoption de solides mesures d'ajustement et de réforme au début des années 90 ont permis la reprise de la croissance économique au Mali et un accroissement régulier des revenus par tête (de 240 USD en 1994 à 487 USD en 2006) : la croissance du PIB réel a atteint 5,6% en moyenne par an durant les années 90 et 5,2% de 2000 à 2007, dans un contexte de croissance annuelle de la population de près de 3% dans les années 90 et de 2,3% depuis 2000<sup>7</sup>.

40. Malgré de remarquables performances, l'économie malienne demeure très fragile. Elle est extrêmement vulnérable aux chocs externes, aux conditions climatiques et aux prix mondiaux du coton et du pétrole (sa principale importation) et elle dépend aussi fortement des performances de son voisin, la Côte d'Ivoire<sup>8</sup>, des versements des Maliens émigrés<sup>9</sup> et de l'aide extérieure (qui

---

<sup>6</sup> Le Mali est une République dotée d'un Parlement monocamériste (indépendant de la France depuis 1960). Le Président et son gouvernement détiennent le pouvoir exécutif, tandis que l'Assemblée Nationale détient le pouvoir législatif. La Cour Suprême (plus haute autorité du pays) détient le pouvoir judiciaire.

<sup>7</sup> World Economic Outlook, 1970-2008, FMI.

<sup>8</sup> Près de la moitié des revenus fiscaux du Mali proviennent du commerce extérieur, dont 70% transite par la Côte d'Ivoire.

prend en charge près d'un tiers de dépenses publiques et les trois quarts des dépenses publiques d'investissement).

### **Orientations politiques majeures et performance du secteur public**

41. La décentralisation est inscrite dans la constitution de 1992 en tant que politique prioritaire, et l'éducation est un des grands domaines transférés aux autorités locales ; la décentralisation a donc été adoptée comme l'un des quatre axes de la stratégie de l'éducation (voir la section 2.2 **Error! Reference source not found.**). La décentralisation politique et fiscale a démarrée avec les élections locales de 1999 et a conduit à la mise en place de 761 collectivités territoriales et accompagnée par la mise en place de 346 structures administratives déconcentrées sur trois niveaux<sup>10</sup>. Suite au transfert graduel de pouvoirs et de capacités aux autorités locales engagé au début des années 2000<sup>11</sup>, le processus de déconcentration budgétaire a aussi été lancé en janvier 2007, en particulier pour les dépenses dans le secteur de l'éducation (voir la section 2.2 ci-dessous).

42. En termes de réforme de la gestion des finances publiques, les efforts ont d'abord concerné le contrôle des niveaux de dépenses et l'augmentation des revenus fiscaux<sup>12</sup> ; les développements récents concernent l'élaboration d'un cadre budgétaire à moyen terme (avec le CSLP I), la mise en œuvre de CDMT sectoriels, l'informatisation de l'exécution budgétaire et l'introduction d'une nouvelle nomenclature budgétaire. Plusieurs diagnostics<sup>13</sup> de la gestion des finances publiques (GFP) réalisés depuis 2000 ont conclu que la GFP du Mali présente un risque fiduciaire limité. Les faiblesses concernent surtout les contrôles internes et externes, les marchés publics, le contrôle des investissements financés sur ressources extérieures. En avril 2005, le gouvernement a adopté un Plan d'action gouvernemental relatif à l'amélioration et à la modernisation de la gestion des finances publiques (PAGAMGFP) afin de répondre à ces questions (et à d'autres) de manière exhaustive.

43. La mise en œuvre des réformes (en particulier de la GFP) et une bonne performance économique ont contribué à l'augmentation des revenus fiscaux, qui sont passés de moins de 10% du PIB au début des années 90 à un peu plus de 14% en 2008. Ajoutées aux fonds des initiatives PPTTE et IMAD et de l'aide extérieure, ces ressources ont facilité la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté du Mali. Le premier CSLP a été adopté au Mali en 2002 pour la période 2002-2006 ; son second CSLP, pour la période 2007-2011, a été adopté par le Cabinet en décembre 2006.

### **Résultats des efforts de réduction de la pauvreté et progrès réalisés pour l'atteinte des OMD**

44. Du point de vue de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration des indicateurs du secteur social, le CSLP a eu des effets positifs mais décevants. Malgré une croissance élevée, la performance économique n'a pas atteint le taux annuel de 6,7% prévu par le CSLP I et qui devait réduire d'un quart l'incidence de la pauvreté. Les indicateurs sociaux s'améliorent, mais restent

---

<sup>9</sup> Les versements des Maliens émigrés sont très importants : au cours des trois dernières années, les transferts privés nets étaient presque au niveau des transferts officiels nets dans la balance des paiements.

<sup>10</sup> Voir le glossaire pour la différence entre les structures décentralisées/déconcentrées et leurs caractéristiques propres.

<sup>11</sup> La politique nationale de décentralisation date de 2005 et couvre la période 2005-2014.

<sup>12</sup> Parmi les premières mesures de la GFP : le plafonnement de la masse salariale et l'élimination graduelle des arriérés de paiement nationaux, l'orientation des dépenses publiques vers les secteurs sociaux et prioritaires et un taux d'investissement plus élevé ; l'expansion de l'assiette fiscale, le renforcement des administrations fiscales et douanières, la réduction des exemptions fiscales et de la fraude fiscale ; la mise en œuvre de la réforme fiscale afin de l'aligner avec les règles de l'UEMOA (en particulier le tarif externe commun) et l'introduction d'un taux de TVA unique.

<sup>13</sup> RONC 2001, CFAA 2002, audit/test de conformité de la CE 2003, PEFA 2006.

médiocres. Le Mali se classe au 173<sup>ème</sup> rang (sur 177) de l'indice de développement humain et son indice d'éducation compte parmi les trois plus faibles au monde. La baisse du niveau de pauvreté, qui était de 68,3% en 2001 (sur la base des revenus), n'a été que marginale suite à la mise en œuvre du CSLP I et a atteint 59,2% en 2005. La baisse a été plus rapide dans les zones urbaines (l'incidence de la pauvreté est passée de 26,2% en 2001 à 20,12% en 2005), tandis que la pauvreté rurale est restée stable, aux alentours de 73%<sup>14</sup>. La profondeur et sévérité de la pauvreté ont connu une évolution positive (passant respectivement de 31% en 2001 à 24% en 2005 et de 17,6% en 2001 à 12,6% en 2005).

45. Du point de vue de l'atteinte des objectifs du CSLP dans les domaines de la santé et de la population, les résultats ont été satisfaisants, en particulier du point de vue de l'immunisation des enfants de moins d'un an et de l'amélioration de l'accès aux services de santé (la proportion de la population vivant dans un rayon de 5 km d'un centre de santé fonctionnel est passée de 44% en 2002 à 50% en 2005). Le taux d'accès à l'eau potable est passé de 57% en 2002 à 66,1% en 2005.

46. Du point de vue global, les efforts réalisés au cours des deux dernières décennies pour bâtir un environnement stable et propice à la croissance économique et, depuis 2002, pour cibler les secteurs sociaux essentiels à la réduction de la pauvreté, ont mené à une augmentation régulière mais faible des revenus et à une amélioration notable de l'accès aux services sociaux de base. Cependant, les efforts du Mali au niveau de l'amélioration des indicateurs du développement (en particulier ceux liés au taux d'alphabétisation) sont limités par des bases initiales très faibles. En conséquence, il y a peu de chances que le Mali atteigne la plupart des OMD en 2015, en particulier ceux liés à la mortalité des nouveaux-nés et des enfants, à la santé des mères et au genre.

## 2.2 Contexte sectoriel

**QP1.2 : Sur le plan sectoriel, quelle a été l'évolution des résultats des processus, institutions, de la responsabilité et prestations de services avant et pendant l'ABS ?**

### **Les progrès des résultats dans le secteur de l'éducation<sup>15</sup>**

47. Au moment de l'indépendance, l'accès à l'éducation était extrêmement limité, à peine 7% des enfants étant scolarisés en 1962 ; le système éducatif était extrêmement élitiste, la priorité étant de produire quelques étudiants hautement qualifiés (université Sankoré de Tombouctou, datant du 14<sup>e</sup> siècle, produisant des savants, médersas offrant une éducation religieuse et écoles françaises formant les futurs fonctionnaires). En dépit d'une hausse impressionnante, le taux de fréquentation scolaire restait encore faible 30 ans plus tard (32,8% en 1992), tandis qu'on constatait de fortes disparités entre les régions et les sexes, un rendement faible et des coûts élevés.

48. Depuis, d'énormes progrès ont été réalisés pour élargir l'accès à l'éducation, et en particulier à l'éducation primaire (voir le tableau 2) : le taux brut de scolarisation est passé de 27% en 1990/91 à 64,4% en 2002, à 74% en 2005 et à 78% en 2008/09 et le taux de rétention des 6 à

<sup>14</sup> Voir le CSLP I.

<sup>15</sup> Les résultats sectoriels se fondent sur les informations collectées par : (i) le recensement scolaire annuel ; (ii) l'annuaire statistique de l'éducation, qui publie des informations de base pour l'éducation primaire collectées au niveau des établissements et qui détaille les informations en fonction des régions/du genre ; (iii) évaluations de l'apprentissage lancées par l'Unesco en 2005 et couvrant l'éducation primaire ; (iv) les rapports de mise en œuvre préparés pour les revues sectorielles annuelles ; et (v) lorsqu'elles sont disponibles, des études spécifiques (dont les audits des dépenses et les ESDP) et les résultats des enquêtes auprès des foyers.

12 ans est passé de 66% à 76,6%. Cependant, alors que le taux de scolarisation des filles est passé de 53,7% en 2002 à 63,4% en 2005 et à 71% en 2008/09, l'égalité des sexes n'est pas encore une réalité, et pour certains indicateurs, l'écart entre les garçons et les filles s'est même creusé (comme le taux d'achèvement de l'éducation primaire, où l'écart est passé de 13,8 points à 18,6 points entre 1996 et 2005). De fortes disparités régionales persistent également, le taux de scolarisation dans les centres urbains étant le double de celui des zones rurales. Certaines régions comme Gao, Kayes, Kidal et Tombouctou obtiennent des scores largement inférieurs à ceux d'autres régions pour l'accès ou la performance, comme le taux de redoublement ou le taux d'achèvement.

49. En termes de qualité, l'éducation primaire souffre d'un manque de personnel enseignant qualifié, le taux d'encadrement restant élevé : 57 en 2002 (78 en 1996), 54 en 2005 et 65 en 2008/09. Le résultat le plus décevant de l'éducation primaire depuis 2006 apparaît dans les résultats d'une étude de 2007 sur la qualité de l'éducation : les tests ont montré que moins de la moitié des élèves de 6<sup>e</sup> année avaient acquis des connaissances de base en science, en maths et en technologie, et qu'un quart des élèves n'avait toujours pas acquis les compétences minimum en langue et en communication. Après deux ans d'enseignement de base, 61% des élèves n'avaient pas encore acquis les compétences minimum en sciences, en maths et en technologie, tandis que 51% d'entre eux ne disposaient pas des compétences minimum en lecture et en communication.

50. Dans le domaine de l'enseignement secondaire, les écoles privées accueillent une forte part des élèves (un tiers des inscriptions en école secondaire et deux tiers des inscriptions pour des formations professionnelles et techniques se font dans le secteur privé). Le secteur public a été incapable de répondre à la demande et n'a pas réussi à gérer l'afflux d'élèves passant de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire : le taux de scolarisation des 12 à 16 ans a doublé de 1996 à 2005. De même, dans les établissements de l'enseignement supérieur, le taux de scolarisation a augmenté de 17% par an depuis 1996. Les établissements secondaires et supérieurs restent très inefficaces ; le coût à l'unité des structures publiques est 10 à 20 fois supérieur à celui de l'enseignement primaire et reste très inégalitaire : 10% des étudiants les plus formés utilisent 47% des ressources de l'éducation publique, tandis que les parents continuent à payer une large part des salaires des enseignants dans les écoles communautaires.

**Tableau 1 : Évolution des intrants, effets immédiats et résultats de la prestation de services sur dix ans**

	1996	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	
Construction de salles de classe			2810 (6000 prévus)								
Taux accès 1 <sup>er</sup> cycle											
tous	43,0%	56,6%		64,3%	67,0%	70,5%	74,0%	75,0%	75,6%	78,2%	
filles	34,0%	46,0%		53,7%	56,4%	59,9%	63,4%	67,0%	68,7%	71,1%	
garçons				75,3%	77,9%	81,3%	85,0%	81,5%	82,8%	85,6%	
Taux achèvement 6 <sup>e</sup>						41,6%	43,2%	48,5%	53,2%	53,3%	
tous								38,4%	42,9%	44,1%	
filles								58,7%	63,9%	62,7%	
garçons											
Élèves obtenant la moyenne en lecture (2 <sup>eme</sup> année)							51,0%			49,6%	
Élèves obtenant la moyenne en maths (2 <sup>eme</sup> année)							48,0%			41,8%	
Élèves obtenant la moyenne en lecture (5 <sup>ème</sup> année)							43,0%				
Élèves obtenant la moyenne en maths (5 <sup>ème</sup> année)							42,0%				
Taux redoublement 1 <sup>er</sup> cycle											
tous		22,0%	17,6%	19,5%	19,8%	19,0%	18,6%	17,0%	15,0%	14,2%	
filles				20,0%	20,0%	19,3%	18,9%	17,3%	15,5%	14,4%	
garçons				19,2%	19,6%	18,7%	18,4%	16,7%	15,2%	14,0%	
Ratio manuels Français 1 <sup>er</sup> cycle	1/3			1/3							
Ratio manuels Maths 1 <sup>er</sup> cycle				1/2							
Ratio manuels 2 <sup>e</sup> cycle						2,5	2,5	2,9	3,1	3,94	
Ratio élèves/maîtres 1 <sup>er</sup> cycle	78			73		57	54	53		65	
Nombre supplémentaire de maîtres d'écoles communautaires formés							200			2050	
% enseignants ayant reçu une formation initiale cumulée d'au moins 6 mois						28,0%	35,0%	36,7%	40,0%	40,9%	
Taux transition fondamental/secondaire général						40,2%	32,7%	30,7%	40,2%	37,3%	
TBS 2 <sup>e</sup> cycle											
tous							38,0%	41,5%			
filles							28,5%	31,1%			
TBS au secondaire							30,0%	32,0%			
TBS au supérieur							4,6%	5,1%			
Taux d'alphabétisation des 15 ans et plus					22,9%	24,0%	25,1%	26,3%			
Taux d'alphabétisation des femmes				15,9%	16,7%	17,6%	18,5%	15,9%			
Part du budget de l'Éducation dans le budget d'État				11,8%	14,1%	15,4%	15,1%	17,0%			
Part du budg. Educ. dans le budg. d'État (charges récurrentes)				29,2%	30,7%	30,0%	30,3%	30,1%			
Formation professionnelle par apprentissage:											
Nombre de déscolarisés et de scolarisés formés professionnellement								790	2636	3234	
Nbre de centres équipés								3	(100 prévus)		
Jeunes formés en apprentissage dual								2938	(53% prévus)		
Finalistes CED formés								2929	(11% prévus)		
Jeunes déscolarisés formés								3408	(15% prévus)		

51. Malgré l'amélioration des prestations de services éducatifs au Mali, moins de la moitié (46,6%) de la population sait lire et écrire : 39,6% des femmes et 53,5% des hommes. Il est important de replacer ces chiffres dans leur contexte. Avec un taux de scolarisation de 36,7% (éducation primaire, secondaire et supérieure), le Mali est au 164<sup>e</sup> rang du classement des 172 pays<sup>16</sup>.

### Politique et stratégie sectorielles (voir aussi l'annexe 6)

52. Après l'indépendance, des réformes de l'éducation ont été engagées afin de parvenir à l'objectif de scolarisation primaire universelle, mais l'importance et la priorité de l'éducation en tant qu'outil de développement n'ont été soulignées que suite à la constitution de 1992. Cela a mené au développement du programme décennal de développement de l'éducation du Mali (PRODEC, 2000), qui a adopté le slogan suivant : « Un village, une école et/ou un centre d'éducation pour le développement. » Le PRODEC<sup>17</sup> couvre l'ensemble du système éducatif : éducation préscolaire, enseignement de base, éducation spéciale, éducation normale, enseignement non formel,

<sup>16</sup> Source : Human Development Report 2007-2008, données pour 2005.

<sup>17</sup> Voir l'annexe 6 pour un résumé du PRODEC et du PISE I, II et III.

enseignement secondaire, enseignement secondaire général, technique et professionnel, enseignement supérieur et recherche scientifique et technologique. Il identifie onze axes prioritaires pour la mise en place de la scolarisation primaire universelle à l'horizon de 2015.

### **Encadré 2 : Les onze axes prioritaires du PRODEC**

Les onze axes prioritaires du PRODEC :

1. Une éducation de base de qualité pour tous
2. Un enseignement professionnel adapté aux besoins de l'économie
3. Un enseignement secondaire général et technique rénové et performant
4. Un enseignement supérieur de qualité adapté aux besoins prioritaires et aux coûts maîtrisés
5. Une utilisation des langues maternelles dans l'enseignement formel concomitamment avec le français
6. Une politique du livre et du matériel didactique opérationnelle
7. Une politique soutenue de formation des enseignants
8. Un partenariat véritable autour de l'école
9. Une restructuration et un ajustement institutionnel nécessaires à la refondation du système éducatif
10. Une politique de communication centrée sur le dialogue et la concertation avec tous les partenaires
11. Une politique de financement soutenue, rééquilibrée, rationnelle et s'inscrivant dans la décentralisation.

53. Ces onze axes prioritaires ont été traduits en plans de mise en œuvre opérationnelle en trois phases commençant avec le PISE I (2001-2005) et le PISE II (2006-2008, prolongé jusqu'en 2009). Ces plans ont été accompagnés de plans de financement pluriannuels sous forme de Cadres de dépenses à moyen terme sectoriels (CDMT). Le PISE III (qui devait à l'origine se dérouler de 2008 à 2010) sera sans doute lancé avec un an de retard ; sa préparation devrait démarrer début 2009. Il est important de noter que dès le départ, le PISE excluait les coûts récurrents majeurs des services d'éducation, comme la masse salariale des enseignants, les factures des entreprises de service collectif, les frais d'exploitation des établissements et l'administration générale. Le PISE s'est borné aux investissements et à certains frais de fonctionnement, comme l'opération et la maintenance des investissements, le matériel d'enseignement et la formation continue des enseignants.

54. Le PISE I mettait l'accent sur la mise en place d'une nouvelle structure institutionnelle pour la gestion décentralisée de l'éducation et visant l'amélioration de l'accès à l'éducation. Les principales actions ont concerné : le développement d'une structure institutionnelle pour la décentralisation ; l'organisation d'un forum national sur la gestion scolaire décentralisée ; la mise en place de comités de gestion scolaire ; la création d'un guide de préparation des plans de développement de l'éducation ; la préparation de modules de formation pour les comités de gestion scolaire (CGS) et les associations de parents d'élèves (APE) ; la définition d'un cahier des charges pour les sept domaines sous le contrôle des collectivités territoriales ; la formation des CGS et APE à l'égard de la gestion scolaire décentralisée ; la préparation et la signature d'un accord entre le Ministère de l'éducation et l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) afin de régler leurs relations et celles avec les communautés locales dans le cadre des investissements pour la construction d'écoles. Le PISE I prévoyait aussi d'importants efforts d'amélioration de l'accès à l'éducation primaire : construction de 2 812 nouvelles salles de classe et de 4 centres de formation des enseignants et création de 9 centres pédagogiques.

55. Les études et évaluations des résultats obtenus par le PISE I ont fourni une base pour réviser le PRODEC et estimer les efforts restant à faire : la pression démographique nécessite l'ouverture de 2 000 nouvelles salles de classe par an et la formation et le recrutement de 2 000 nouveaux enseignants par an pour que le Mali atteigne l'objectif qu'il s'est fixé pour 2015 dans le domaine de l'éducation (scolarisation de tous les enfants de 7 à 12 ans). Le PISE II visait à instaurer la décentralisation en transférant les ressources budgétaires aux communes et régions pour une gestion décentralisée de l'éducation (et notamment de la construction de salles de classe et du recrutement d'enseignants), intensifier la formation des enseignants, améliorer la qualité de l'enseignement, orienter davantage d'étudiants vers la voie professionnelle, améliorer l'efficacité

de l'enseignement supérieur, réduire les disparités régionales, intégrer les questions de VIH/SIDA et de genre et reconnaître les rôles des différents partenaires du secteur de l'éducation.

56. Le PISE II devait permettre la construction et l'équipement de 1 500 salles de classe par an dans les secteurs primaire et secondaire, la rénovation de près de 200 salles de classe par an et l'équipement de près de 200 salles de classe pour les enfants ayant des besoins d'éducation spéciaux, la construction de toilettes dans toutes les écoles publiques et communautaires et la construction de cantines scolaires pour améliorer l'accès à l'éducation, en particulier celui des filles. Les quatre axes stratégiques du PISE II incluaient:

- Développement d'une éducation de base de qualité ;
- Soutien donné à l'enseignement secondaire général, technique et professionnel et à l'apprentissage professionnel par le biais de stages ;
- Mise en œuvre d'une politique de développement durable pour l'enseignement supérieur et la recherche scientifique et technologique ; et
- Mise en œuvre d'une gestion déconcentrée et décentralisée du système éducatif, avec transfert effectif des pouvoirs et des ressources aux collectivités territoriales afin de faciliter une programmation participative et concertée des initiatives dans le secteur.

57. L'existence du PRODEC, associé aux deux plans de mise en œuvre PISE, a facilité l'adoption d'une approche programmatique du secteur (à compter de 2001) et l'étroite participation et coordination des bailleurs de fonds pour la programmation, le suivi et le financement des plans (voir 2.3). Les plans PISE ont fourni un cadre cohérent et complet qui a été perfectionné avec les bailleurs de fonds intervenant dans le secteur ; des plans de financement (CDMT) ont été élaborés en prenant en compte les engagements probables des bailleurs de fonds, ce qui a permis de prévoir les activités en conséquence. L'harmonisation s'est encore améliorée en 2006, lorsque quatre bailleurs de fonds ont adopté l'ABS dans le cadre du PISE II.

### **Institutions**

58. Avant le PRODEC, le secteur de l'éducation malien s'articulait autour des structures centrales du ministère de l'éducation, ses bureaux régionaux prenant en charge l'éducation et le développement au niveau local. Les travaux et les fournitures étaient organisés et gérés de manière centrale ; les plans d'action et les budgets étaient préparés au niveau du siège et transmis aux échelons inférieurs de l'administration. Le secteur de l'éducation a été pilote de la mise en œuvre de la décentralisation (inscrite dans la constitution malienne de 1992), avec le passage de pouvoirs et budgets éducatifs aux collectivités territoriales (chargées de la construction d'écoles) et aux comités de gestion scolaire sous les ordres des conseils (chargés de la fourniture d'équipements et d'outils d'enseignement), et de la déconcentration, qui prévoit un transfert d'autorité aux structures régionales (existantes) et aux districts (nouvellement créés). La nouvelle structure institutionnelle et les outils l'accompagnant (programmation opérationnelle) ont été mis en place sous le PISE I, tandis que l'accélération de la décentralisation de l'éducation était une priorité majeure du PISE II, avec en particulier le transfert des compétences et des moyens financiers à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

59. Dans un tel contexte de décentralisation politique et fiscale et de déconcentration administrative, les institutions suivantes sont responsables de l'éducation au niveau décentralisé (voir aussi le glossaire et l'annexe 6) :

- Les conseils de communes sont chargés du premier cycle de l'enseignement de base (6-12 ans)
- Les conseils de district sont chargés du second cycle de l'enseignement de base (12-16 ans) et
- Les assemblées régionales sont chargées de l'enseignement secondaire, technique et professionnel.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, ces structures décentralisées bénéficient de transferts budgétaires directs pour l'éducation (pour la construction de salles de classe) et, bien que la masse salariale

des enseignants soit toujours centralisée au niveau du ministère, les maires jouent un rôle plus important dans le recrutement et la promotion des enseignants des écoles primaires. Du point de vue des responsabilités administratives, la déconcentration du ministère de l'éducation a mené à la création d'académies d'enseignement (AE) au niveau régional et de centres d'activités pédagogiques (CAP) au niveau du district. Ces nouvelles institutions se sont vu attribuer de nouvelles responsabilités et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, un financement direct issu des budgets des régions et des districts. Les AE et CAP sont les agents d'exécution de la politique du MdE au niveau régional (AE) et du district (CAP) : ils jouent un rôle central de coordination, de suivi et de contrôle des activités d'enseignement et sont responsables de la qualité de l'enseignement (voir le glossaire).

60. Enfin, le ministère de l'éducation nationale (MEN) a récemment (en 2006) été divisé en deux ministères distincts : le MEBA-LN (éducation de base, alphabétisation et langues locales) et le MESSRS (éducation secondaire et supérieure et recherche). La formation technique et professionnelle est sous la responsabilité du ministère de l'emploi et de l'enseignement professionnel (elle faisait autrefois partie du ministère du travail).

### **Programmation et exécution budgétaire**

61. Le processus de programmation budgétaire s'appuie sur trois instruments principaux : le CDMT, les plans d'action annuels et le budget annuel. La programmation financière sectorielle est complexe et caractérisée par des liens faibles entre ces trois documents et le PISE :

- Le CDMT sectoriel élaboré pour 2001-05 et mis à jour pour 2006-08 fournit le cadre général du financement du secteur ; il comprend les dépenses publiques (y compris les engagements des bailleurs de fonds) estimées nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de l'éducation à tous les niveaux et par tous les organes de mise en œuvre. Le CDMT reflète les priorités établies dans le PISE, mais n'en est pas une image exacte : il se présente sous la forme de 6 programmes, tandis que le PISE comprend quatre composantes dont les liens avec les programmes ne sont pas explicités.
- Les plans d'action annuels sont une liste détaillée des actions à entreprendre par les différentes institutions sectorielles aux différents niveaux de déconcentration. Chaque plan d'action annuel reflète les activités requises pour la mise en œuvre du PISE ; leur coût reflète donc les investissements requis pour mettre en œuvre la stratégie du secteur de l'éducation (formation brute de capital fixe et coûts de fonctionnement liés aux investissements) mais n'inclut pas les coûts récurrents, comme la masse salariale ou les coûts d'exploitation normaux. Bien que logiquement, le coût du plan d'action au niveau global doit respecter le plafond prévu dans le CDMT pour les coûts d'investissement, dans la pratique (voir 2007), ce n'est pas souvent le cas. En effet, il résulte de la somme des plans d'action de différents niveaux, élaborés à un moment où les plafonds budgétaires annuels n'étaient pas forcément disponibles ou communiqués aux niveaux inférieurs. Comme le CDMT, le plan d'action comprend des activités dont le financement extérieur a été identifié mais non encore assuré. Pour la première fois, le plan d'action annuel 2008 a tenté de clarifier le lien entre le CDMT, le budget et le plan d'action global.
- Enfin, le budget annuel (soumis au ministère des finances et au Parlement) constitue la base légale de la mise en œuvre du budget. Le budget annuel ne présente pas de lien évident avec le CDMT ou le plan d'action. Il comprend le budget récurrent (masse salariale et frais d'exploitation normaux) et une partie du plan d'action annuel, puisqu'il ne prend en compte que les dépenses d'investissement identifiées et garanties (investissements financés par les ressources nationales et les ressources extérieures existantes).

62. Des différences majeures apparaissent donc dans les chiffres du CDMT, du plan d'action annuel et du budget : pour 2008, les chiffres indiquaient que le budget voté s'élevait à 186 milliards de FCFA, le plan d'action à 94,4 milliards de FCFA, donc, après ajout du budget de fonctionnement, à 221 milliards de FCFA, tandis que le CDMT (de septembre 2007) s'élevait à 211 milliards de FCFA.



63. Le passage à la décentralisation et à la déconcentration en 2006 s'est ressenti aussi dans la programmation et exécution budgétaires. La GFP du secteur de l'éducation passe graduellement d'un système hautement centralisé à un système plus déconcentré et plus décentralisé. La planification des activités et la programmation budgétaire ont été déconcentrées en 2006, année durant laquelle le processus est passé d'une approche descendante à une approche ascendante. Les plans d'action annuels sont préparés, puis graduellement agrégés par les communautés, les 70 CAP de district, les 15 AE régionales et les 6 directorats centraux. Leur coût est évalué et ils sont agrégés en un document unique par la cellule de planification et des statistiques (CPS) ; les coûts des plans d'action annuels ne comprennent que le financement des activités du PISE (sans la masse salariale et les frais d'exploitation normaux). Le budget est déterminé par le DAF sur la base (i) des salaires du personnel existant et des frais d'exploitation<sup>18</sup>, (ii) de la détermination des coûts afférant au nouveau personnel et (iii) du coût du plan d'action annuel.

64. L'exécution budgétaire a été dévolue du ministère des finances (MdF – ordonnateur principal) aux ministres techniques (ordonnateurs secondaires) qui ont nommé leurs directeurs administratifs et financiers (DAF) en tant qu'ordonnateurs secondaires délégués. Depuis la déconcentration de 2007, une partie du budget (opérationnel) de l'éducation est directement logée au budget régional, dont le gouverneur régional est l'ordonnateur secondaire, avec délégation des pouvoirs au directeur du budget régional, tandis que le Trésorier régional sert de contrôleur financier de l'exécution budgétaire. Les activités du personnel administratif et technique du secteur de l'éducation sur le terrain dépendent donc de la mise à disposition d'un financement par la région. Ce changement par rapport au processus auparavant centralisé a parfois créé des retards de mise à disposition des fonds malgré l'ouverture des lignes de crédit et donc à un retard des activités. Il est vrai qu'à présent, les activités éducatives doivent faire face à une forte concurrence pour l'accès aux fonds communs régionaux. Durant les périodes de trésorerie insuffisante, le financement de l'éducation peut être pénalisé si d'autres priorités de financement sont considérées plus urgentes au niveau régional/district. En général cependant, le budget sur financement intérieur est considéré comme étant fiable au Mali<sup>19</sup>, et de tels problèmes ne surviendraient donc que rarement. La fiabilité des ressources extérieures au secteur de l'éducation n'a gravement failli qu'en 2007. Depuis 2007, la part du budget de l'éducation réservée à la construction d'écoles primaires fait partie des budgets des collectivités territoriales, gérés par les présidents des conseils de districts par l'intermédiaire de l'ANICT (voir 3.2). Les informations sur les flux de fonds, leur calendrier et leur utilisation semblent être moins accessibles que lorsque ces informations étaient centralisées au siège du ministère de l'éducation.

### **Compte rendu, systèmes de suivi et dialogue entre les partenaires**

65. Les systèmes de suivi sectoriel sont intrinsèquement liés aux accords de dialogue entre partenaires. Un cadre de partenariat a été mis en place lors du PISE I (2001) ; il prévoit des réunions mensuelles permettant au ministère de l'éducation et aux partenaires du développement de discuter des progrès réalisés. En plus de cela, des groupes thématiques ont été mis en place en fonction des besoins (quatre pour le PISE I, trois pour les différents niveaux d'éducation, primaire, secondaire et supérieure et un pour la déconcentration/décentralisation de l'éducation). Ces groupes, coprésidés par le directeur en question et un partenaire du développement, devaient se réunir sur une base mensuelle (seul un sous-groupe de partenaires du développement assiste aux réunions hebdomadaires). Ces réunions servent avant tout à prendre des décisions sur des questions de gestion opérationnelle et, dans la pratique, elles ont été moins fréquentes, parfois même organisées en fonction des besoins. Enfin, deux importantes revues de suivi sectoriel par an constituent la base principale du dialogue sectoriel.

---

<sup>18</sup> Ils sont estimés au niveau régional par le directeur du budget régional.

<sup>19</sup> Les notes du PEFA 2007 pour les deux indicateurs de fiabilité et de crédibilité du budget étaient excellentes.

66. Avant 2006, deux rapports annuels distincts étaient consacrés au secteur de l'éducation, l'un sur l'état financier de la mise en œuvre du PISE et l'autre sur les activités et les résultats concrets du PISE. Cependant, le suivi et le compte rendu sectoriels avaient tendance à être fragmentés entre tous les projets des bailleurs de fonds. Il était donc difficile d'établir des tendances pour les intrants et les résultats et d'obtenir une vue d'ensemble du secteur. Les deux rapports ont été agrégés pour la première fois en 2008 (revue de 2007), ce qui pourra potentiellement faciliter l'analyse des liens entre les dépenses et les résultats. Dans le contexte de leur dialogue, les partenaires du développement utilisent une matrice conjointe d'indicateurs de performance communs afin de suivre la performance sectorielle. Les indicateurs sont analysés lors de la revue sectorielle de l'éducation organisée chaque année par le gouvernement (les trois ministères de l'éducation sont en charge de la revue) avec la participation de tous les bailleurs de fonds actifs dans le secteur de l'éducation. Les aides-mémoire publiés suite à ces revues sectorielles présentent les résultats de la matrice commune ainsi qu'une revue complète des principaux résultats sectoriels, mais ils n'abordent pas les aspects d'exécution financière. En général, les rapports financiers et techniques du secteur de l'éducation se concentrent uniquement sur les activités et le financement du PISE II et restent muets sur les coûts de fonctionnement du secteur de l'éducation (masse salariale et frais d'exploitation normaux) ; il est donc très difficile de peindre un tableau complet du financement de ce secteur. Pour la présente revue, des informations sur les dépenses, les intrants et les résultats provenant de différentes sources ont été rassemblées pour élaborer les tableaux 1 et 2.

67. Malheureusement, le suivi des dépenses et des résultats de l'éducation s'est encore compliqué au cours des dernières années avec le processus de déconcentration budgétaire commencé avec le budget 2007 et avec l'éclatement du ministère de l'éducation en deux ministères distincts.

### **Dépenses du secteur de l'éducation**

68. Le budget de l'éducation malien a quadruplé entre 1995 et 2005 (voir le Tableau 1) ; de 16% des dépenses publiques en 2000, il est passé à 22,7% en 2006 et d'un peu plus de 3% du PIB en 2000 il est passé à 5,3% en 2006. Cependant, les dépenses de l'éducation ont fortement baissé en 2007 suite à une chute brutale du financement de projets par les bailleurs de fonds (à peine 10% du financement extérieur prévu s'est matérialisé) et n'ont atteint que 50% du niveau prévu par le CDMT. Les dépenses d'investissement ont été particulièrement touchées. Les niveaux de financement extérieur projetés pour 2008 permettent peu d'espoir quant au redressement de la situation en 2008.

69. Au cours des dix dernières années, les allocations budgétaires au sein de l'éducation ont favorisé les dépenses pour l'éducation primaire : les dépenses de fonctionnement de l'éducation primaire sont passées de 27,4% du total des dépenses de fonctionnement de l'éducation publique en 1995 à 33,3% en 2000, 38,2% en 2006 et 39,2% en 2008 (par rapport aux 50% recommandés par l'IMOS et à la moyenne de 49,3% dans les pays francophones de l'ASS en 2004). Le détail des différents types de dépenses en 2006 montre que 58% des dépenses de fonctionnement a été consacré aux salaires, 19% aux frais d'exploitation (13,5% aux outils d'enseignement), 7% à la formation et un peu plus de 5% aux bourses d'étude.

70. En 2006, la moitié des dépenses du secteur de l'éducation a été effectuée au niveau central et la moitié au niveau régional. Les coûts récurrents ont été divisés à parts égales entre les deux niveaux, mais la majorité (65%) des coûts d'investissement financés par le budget national concernait le niveau régional, tandis que 80% des investissements financés par les bailleurs de fonds étaient exécutés au niveau central. En 2007, le financement des bailleurs de fonds s'est complètement transformé suite à la déconcentration budgétaire soutenue par les ressources de l'ABS. La part des investissements dévolus aux régions devrait s'élever à 47% en 2008.

**Tableau 2 : Évolution des dépenses publiques, 1995-2008**

Dépenses du secteur de l'Éducation	en millions de FCFA								en % du total						
	1995	2000	2004	2005	2006	2007 progr.	2007 réalisé (1)	2008 progr. (2)	1995	2000	2004	2005	2006	2007 progr.	2008 progr. (3)
<b>Recurrent expenditure</b>	22 602	49 241	82 622	89 199	110 187	119 924	116 765	138 962	n.a.	<b>79%</b>	<b>64%</b>	<b>61%</b>	<b>64%</b>	<b>71%</b>	<b>75%</b>
Dépenses de fonctionnement	125	438	585	713	1 000				1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Éducation préscolaire	6 184	16 403	28 937	30 507	42 128				27%	33%	35%	34%	38%		39%
Fondamental cycle 1 (6-12 ans)	4 564	9 625	14 673	13 737	15 927				20%	20%	18%	15%	14%		13%
Fondamental cycle 2 (12-16 ans)	564	1 889	3 120	5 619	6 336				2%	4%	4%	6%	6%		5%
Enseignement normal	201	321	559	892	1 114				1%	1%	1%	1%	1%		3%
Enseignement non formel	3 510	8 310	13 579	13 558	14 389				16%	17%	16%	15%	13%		11%
Enseignement secondaire général	2 234	4 507	7 679	10 258	13 582				10%	9%	9%	12%	12%		14%
Enseignement technique et profession	5 220	7 748	13 490	13 915	15 711				23%	16%	16%	16%	14%		14%
Enseignement supérieur	n.a.	13 285	46 874	56 435	60 664	99 691	48 109	47 008	n.a.	<b>21%</b>	<b>36%</b>	<b>39%</b>	<b>36%</b>	<b>29%</b>	<b>25%</b>
Budget national (y inclu ANICT et CT)		2 768	4 685	8 759	9 071	27 820	12 300	5 832		21%	10%	16%	15%	26%	12%
ABS					19 944	21 600	30 092	28 713						33%	63%
Autre financement extérieur		10 517	42 189	47 676	31 649	50 271	5 717	12 463		79%	90%	84%	52%	12%	27%
<b>Total</b>	n.a.	62 526	129 496	145 634	170 851	219 615	164 874	185 970							

Note (1) : Dépenses de fonctionnement exécutées et budget d'investissement disponible (dont FCFA 47,545 a été exécuté)

Note (2) : Les données 2008 ont été fournies aux PTFs sur demande. Elles incluent FCFA 5.4 milliards de dépenses exécutées hors du MoE (par d'autres ministères tels que

Note (3) : Le détail est donné pour un montant de FCFA 135.575.701 lequel n'inclut pas certaines dépenses exécutées par d'autres ministères ; les montants ne sont donc pas reportés dans la colonne des montants pour 2008.

### La contribution des politiques et dépenses aux résultats sectoriels

71. La période 2000-2006 a vu une hausse spectaculaire des dépenses et une augmentation graduelle de la part de l'éducation primaire dans les dépenses récurrentes permettant d'accroître le nombre des enseignants et le financement opérationnel ainsi que d'améliorer graduellement le taux d'encadrement. Durant la même période, le PISE I a permis la mise en place du cadre institutionnel pour le secteur de l'éducation et l'accélération de la construction d'écoles primaires, même si les progrès ont été plus lents que prévus. La moitié à peine du nombre de salles de classe devant être construites a été bâtie, et le nombre d'enseignants formés chaque année a été encore plus décevant. Les études menées en 2004/2005, à la fin du PISE I<sup>20</sup>, ont trouvé que l'accès à l'éducation (aspect quantitatif) a été amélioré aux dépens de la qualité de l'éducation (taux de redoublement toujours très élevé, compétences en lecture et en mathématiques toujours très faibles par rapport aux normes régionales et après six ans de scolarisation, à peine la moitié des élèves savaient lire). Le système n'avait pas réussi à réduire les disparités géographiques, sociales et entre les sexes et l'éducation secondaire et supérieure restait caractérisée par un manque d'efficacité extrême.

72. La mise en œuvre de politiques, sous la forme du PISE II, a donc visé à répondre aux défis majeurs ayant émergé du PISE I en se concentrant sur la qualité de l'éducation, qui devrait être améliorée grâce à la gestion décentralisée. Dans le domaine de l'éducation primaire, le PISE II s'est concentré sur la construction de salles de classe et le recrutement et la formation d'enseignants. Cependant, les progrès ont été plus lents que prévus sur les deux plans comme le constate l'aide-mémoire de la revue sectorielle de mars-avril 2008. Aucun chiffre n'était disponible pour la construction de salles de classe en 2007 et 2008, mais les progrès sont lents depuis 2006 ; en effet, l'opérationnalisation du nouveau système de gestion et distribution des fonds pour la construction de salles de classe via l'ANICT a pris du temps : en particulier, le ministère a tardé à fournir des informations sur la carte scolaire dans les délais prévus et les fonds devant être gérés par l'ANICT sont arrivés avec du retard. Par ailleurs, 2 500 nouveaux enseignants devaient être formés chaque année, mais tout juste 1 525 ont été diplômés en 2007 et 10% d'entre eux n'ont pas rejoint l'enseignement. Pour répondre à ce problème, le MdE a prolongé le nouveau programme de formation accélérée, qui est passé de trois à six mois. En termes d'apprentissage

<sup>20</sup> Ceux-ci ont coïncidé avec l'évaluation du PISE I (voir l'annexe pour consulter les indicateurs de résultats du PISE I) et la préparation du PISE II et ont proposé un rapport approfondi sur l'état de l'éducation dans le pays soutenu par la Banque Mondiale en préparation de son second programme pour le secteur de l'éducation.

continu, un peu plus de 14 000 enseignants auraient dû être formés par les AE et les CAP en 2007, mais à peine 2 050 enseignants ont suivi la formation. La seconde priorité de l'éducation de base était le développement de curriculum, mais aucun progrès n'a été réalisé en 2007. Une autre priorité, la fourniture de manuels scolaires, semble avoir été respectée en 2007, avec la fourniture et la distribution de 7 millions de manuels. Enfin, le taux de scolarisation a augmenté en 2007, mais n'a pas atteint sa cible (pour le cycle 1 de l'éducation de base, 75,8% par rapport à une cible de 77,3%, pour le cycle 2, 41,6% par rapport à la cible de 43,1%). Le taux d'écoles offrant une éducation de base complète est passé de 40% en 2006 à 47,4% en 2007 et le taux de redoublement a aussi connu une évolution positive malgré de fortes variations régionales.

73. Dans le domaine de la formation professionnelle, aucun progrès n'a été réalisé en 2007 du point de vue de la construction/rénovation et de l'équipement, mais la formation d'enseignants a été mise en œuvre conformément aux prévisions : le taux d'achèvement des élèves formés a été largement inférieur aux objectifs. Dans l'enseignement supérieur, la construction et la rénovation d'écoles, la formation d'enseignants et l'acquisition et la distribution de manuels se poursuivaient sur un bon rythme, mais le nombre d'élèves scolarisés était largement supérieur aux prévisions pour le PISE II (1 200 élèves sont entrés à l'école secondaire en 2006, contre 1 800 prévus pour les 3 ans du PISE II).

74. Pour résumer, les résultats sectoriels du PISE II sont décevants. Compte tenu de son lancement tardif (septembre 2006 au lieu de janvier 2006) et de l'absence de résultats à ce jour, le PISE II, qui aurait dû s'achever fin 2008, va être prolongé pendant un an.

## 2.3 Le contexte de l'assistance extérieure

**QP1.3 : Quel est l'environnement de l'assistance extérieure au niveau national et sectoriel ?**

### *L'aide au Mali*

75. Le Mali bénéficie d'un fort soutien des bailleurs de fonds : de 450 millions d'euros en 2004 (la principale agence multilatérale étant la CE, la principale agence bilatérale étant la France), l'aide est passée à plus de 600 millions d'euros en 2007<sup>21</sup> ; lors de la dernière table ronde des bailleurs de fonds à Bamako (juin 2008), près de 4 milliards d'euros ont été promis pour la seconde stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (2008-11). L'assistance extérieure se divise à parts presque égales entre l'infrastructure et le secteur de la production (32%), les secteurs sociaux (30%) et le soutien macroéconomique (27%), les réformes structurelles s'adjudant le reste de l'aide. La part de l'appui budgétaire dans l'aide extérieure est de plus en plus importante : elle est passée de 20% en 2004 à 33% en 2006. Cette hausse est due en grande partie à l'augmentation de l'ABS, qui est passé de 31,3 millions d'euros en 2005 à 60 millions d'euros en 2006 (77,3 millions d'euros en 2007 et 67 millions d'euros en 2008) ; l'éducation reçoit plus de la moitié de l'ensemble de l'ABS (55% en 2006, 57% en 2007 et 69% en 2008).

76. Le Mali doit faire face à un vrai problème : la gestion de ses nombreux partenaires du développement et de leurs exigences et modalités d'intervention variées. La coordination et l'harmonisation des bailleurs de fonds est réalisée grâce à :

- Un cadre formel et bien organisé pour le dialogue entre partenaires du développement, prévoyant :
  - Des réunions mensuelles dont la direction change tous les six mois et fait alterner les partenaires bilatéraux et multilatéraux et

<sup>21</sup> Données tirées de 'Aid on budget' (Mokoro 2008) et du ministère des Finances, DNTCP.

- Une unité de soutien technique pour harmoniser l'aide des bailleurs de fonds et faciliter la consultation avec le gouvernement.
- Un cadre formel et bien organisé pour le dialogue entre le gouvernement et les partenaires du développement, prévoyant :
  - Des réunions de haut niveau entre le gouvernement et les chefs de mission sur le terrain des bailleurs de fonds ou agences, avec présence d'une unité technique comprenant un représentant du gouvernement et deux représentants des bailleurs de fonds ; un groupe de travail ad hoc sur la gouvernance ;
  - Au niveau sectoriel, dix groupes de travail techniques (dont un spécialisé dans l'éducation) et trois groupes de travail transversaux (SIDA, genre et environnement) participent régulièrement à des réunions animées par un bailleur de fonds auxquelles assiste un interlocuteur gouvernemental spécifique. Pour les finances publiques, le dialogue s'articule autour de la mise en œuvre du plan d'action pour la réforme de la GFP (PAGAM/GFP). Dans le secteur de l'éducation, le dialogue se fonde sur la mise en œuvre du PISE II.
  - Au niveau sous-sectoriel, plusieurs groupes de travail ont été mis en place ; dans le secteur de l'éducation, des sous-groupes ont été créés sur l'éducation de base et la formation professionnelle.

77. En réponse à la table ronde des bailleurs de fonds du Mali organisée à Genève en mars 2004, les bailleurs de fonds et le gouvernement ont identifié le besoin d'améliorer la coordination de leurs activités, de remplacer graduellement les différentes procédures des donateurs par des procédures nationales et d'harmoniser les programmes et procédures grâce à l'adoption de l'appui budgétaire. Un an plus tard, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide a encore renforcé ce processus. Dans la pratique, cela a mené aux développements suivants :

- Un cadre d'appui budgétaire conjoint : signé le 29 mars 2006 par le gouvernement et onze bailleurs de fonds, un protocole d'entente détaille une série de principes communs (engagements réciproques, modalités de mise en œuvre) pour (toutes les formes de) l'appui budgétaire au Mali. Cependant, les bailleurs de fonds de l'ABG au Mali n'ont pas encore adopté une matrice commune (harmonisée) pour les conditions de décaissements.
- Cadres spécifiques pour l'appui budgétaire sectoriel fourni au secteur de la santé et au secteur de l'éducation (un cadre pour la gestion des finances publiques est en cours de développement). Ces cadres sectoriels spécifiques donnent le détail des arrangements du cadre général : contexte de l'appui (objectifs du programme), parties prenantes, contributions financières des partenaires, conditions de décaissement, engagements du gouvernement quant aux informations à fournir et arrangements de suivi/évaluation/audit.

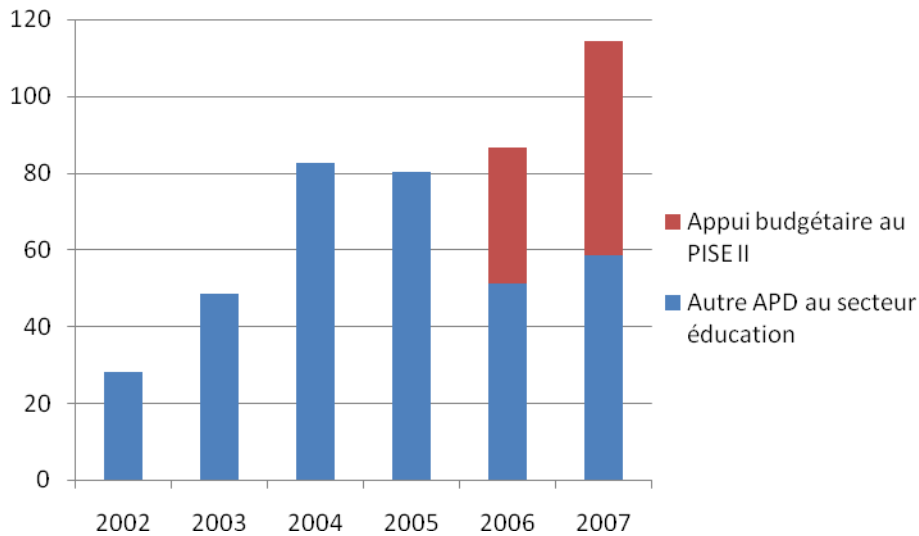
### ***L'aide au secteur de l'éducation***

78. Une approche programmatique sectorielle (SWAP) pour le secteur de l'éducation du Mali a été adoptée et rendue opérationnelle à compter de 2001 grâce à la mise en œuvre du PISE I (2001-2005) : depuis, environ 15 bailleurs se servent du cadre pour coordonner leur appui (voir le tableau 3 ci-dessous). Comme il est mentionné ci-dessus, dans le contexte de la SWAP, un cadre de partenariat a été mis en place afin de fournir un cadre formel facilitant la coordination des activités du gouvernement et des bailleurs de fonds. Il semble fonctionner : tous les bailleurs s'alignent sur les priorités du PRODEC et soutiennent la mise en œuvre du PISE de manière complémentaire, de façon à ce que l'ensemble du PISE puisse être mis en œuvre (même en utilisant plusieurs modalités de gestion des activités et des fonds). L'ensemble des 16 partenaires offrant un appui sectoriel ont signé le cadre de partenariat. Des réunions mensuelles sont coprésidées par le ministre de l'éducation et un partenaire du développement pour une période renouvelable de six mois. Tous les partenaires du développement participent à des missions de supervision conjointes biennuelles s'appuyant sur la même documentation et une matrice conjointe d'indicateurs de performances communs. En plus de cela, chaque bailleur de fonds peut organiser de manière indépendante une revue de son/ses projet/s (ex : la Banque Mondiale).

79. Certains bailleurs de fonds soutenant le PISE peuvent faire passer leur aide par un compte spécial pour lequel le ministère utilise des procédures de mise en œuvre spécifiques. Ces procédures (mises à jour pour le PISE II) sont détaillées dans trois manuels couvrant (i) les arrangements institutionnels et les procédures budgétaires, (ii) les marchés publics, la gestion des actifs et les procédures de gestion du personnel et (iii) les procédures d'audit financier, comptable et interne. Ces fonds ne suivant pas les procédures budgétaires normales, ils ne font pas partie des opérations pouvant être suivies et contrôlées par le ministère des finances. En plus des fonds passant par ce système parallèle spécial, des projets traditionnels mis en œuvre par les partenaires du développement (par le biais d'unités de gestion de projet ou non) coexistent également dans ce secteur : ils ne sont même pas capturés par les ministères de l'éducation.

80. Durant la dernière période de la mise en œuvre du PISE I, les Pays-Bas ont cessé d'utiliser le Fonds spécial du PISE et ont financé directement (via un compte spécial au Trésor) certains postes budgétaires en remboursant ex-post des dépenses agréées préalablement et exécutées par procédures budgétaires normales.

81. Bien que la plupart des bailleurs de fonds actifs dans le secteur de l'éducation travaillent de manière bilatérale, une coopération plus étroite s'est développée entre la Banque Mondiale et la Belgique (cofinancement) et entre la Norvège, la Suède et les Pays-Bas (la Suède étant en partenariat silencieux avec les Pays-Bas et représentant également la Norvège).

**Graphique 1 : Décaissements de l'aide au secteur de l'éducation sur 2002-2007 (Millions de US\$)**

Source: OECD/DAC – Creditor Reporting System Online

82. Le graphique 1 montre que les décaissements d'aide au secteur tendent à augmenter au cours des années 2000. Lors du passage à la seconde phase du programme pour l'éducation (PISE II), et en réaction à la table ronde de Genève en 2004 (voir le paragraphe 77 ci-dessus), un groupe de six bailleurs de fonds (Pays-Bas, Suède, Norvège, France, Canada et Belgique)<sup>22</sup> ont adopté l'ABS ; deux d'entre eux (la France et le Canada) continuent à offrir aussi des appuis-projets. L'ABS n'est pas le résultat d'une évolution naturelle des modalités opérationnelles au sein du secteur (le passage graduel de l'aide projet à l'utilisation de modalités d'aide conjointes et le financement du budget utilisant de plus en plus les procédures budgétaires nationales du gouvernement) mais le fruit d'une initiative extérieure au secteur. Il est le résultat d'une décision politique de passer à l'appui budgétaire prise lors de la table ronde de Genève en 2004. Il est tout naturel que l'ABS ait été adopté dans les deux secteurs ayant réalisé le plus de progrès du point de vue de la coordination des bailleurs de fonds et de l'alignement sur les politiques et stratégies nationales. Par conséquent, alors que l'introduction de l'ABS en 2006 a représenté un abandon de l'aide projet en faveur d'autres modalités d'aide pour certains bailleurs de fonds, un financement significatif des projets s'est poursuivi en parallèle de la fourniture d'ABS.

<sup>22</sup> On compte en général quatre bailleurs de fonds de l'ABS : en effet, les Pays-Bas représentent la Suède, et la Suède représente la Norvège (associés passifs).

**Tableau 3 : Les principaux bailleurs de fonds au secteur en 2006, première année du PISEII (en millions d'euros)**

	Modalités et procédures						Montants décaissés en 2006		
	Nature du financement	Modalité de financement	Gestion	PMU	AT sur le terrain	Dans le cadre du PISE	Total	Investissements	Fonctionnement
Pays-Bas	Subvention	ABS	DAF	non	non	oui	6,921	5,401	1,520
Canada	Subvention	mixte	mixte	non	non	oui	2,654	2,412	242
USAID	Subvention	mixte	mixte	oui	oui	partiel	2,613	2,613	
France AFD	Subvention	Approche programme	PTF	non	non	partiel	3,211	2,902	309
UNESCO	Subvention	Approche programme	PTF	non	non	non	59		59
UNICEF	Subvention	Approche programme	PTF	oui	oui	partiel	1,708	352	1,356
PAM	Subvention	Approche programme	PTF	non	non	non	3,712	3,712	
FAD	Prêt	Approche projet	PMU	oui		non	692	596	96
Japon	Subvention	Approche projet	PTF			non	6,208	6,208	
Fonds de l'OPEP	Prêt	Approche projet	PMU	oui	non	non	0		
PDNU	Subvention	Approche projet	PMU	oui	oui	non	269	95	174
Banque mondiale	Prêt	ABS/ABG	DAF	non	non	oui	3,778	3,276	502
GTZ	Subvention	Coopération technique	PTF	oui	oui	partiel	384	214	170
Total							32,209	27,781	4,428



### 3. Les caractéristiques clés de l'ABS fourni et ses effets sur la qualité du partenariat

83. Cette section propose une description de l'ABS au secteur de l'éducation du Mali. Elle propose des informations sur sa nature; son niveau et sa prévisibilité ; les arrangements de gestion financière ; le ciblage et l'additionalité ; la prévisibilité ; la conditionnalité et le dialogue ; et l'évolution future de chacun de ces programmes. Cette section examine aussi l'effet de l'ABS sur la qualité du partenariat entre les bailleurs de fonds, le GdM et le secteur de l'éducation.

#### 3.1 Les caractéristiques clés de l'ABS fourni

##### QP2.1 : Quelles sont les caractéristiques clés de l'ABS ?

##### ***Le passage à l'ABS et ses objectifs***

84. Un sous-groupe de bailleurs de fonds est passé à l'ABS dans le cadre de l'approche programmatique existante en soutien au PISE II. Un arrangement spécifique pour un ABS en éducation, détaillant une série de règles communes, a été formulé. Cet arrangement et les accords de financement individuels décrivent l'ABS en tant qu'appui au programme d'investissement sur trois ans du secteur de l'éducation (PISE II) ; il vise donc à l'atteinte des objectifs du PISE II. Les Pays-Bas ont été les premiers à signer l'arrangement d'ABS en 2006, la Norvège et la Suède étant partenaires silencieux. En 2007, trois autres bailleurs de fonds ont suivi. La France (en 2007) et le Canada (en 2008) ont fourni un ABS en plus de leur financement de projets. La Belgique (en 2007) est passé du co-financement d'un projet BM pour passer à l'ABS. Tous les ABS courent jusqu'en 2008, date d'achèvement prévue pour le PISE II. Cependant, le programme a connu des retards et les bailleurs de fonds vont sans doute offrir un financement relais temporaire d'un an en 2009 avant de prévoir l'appui financier au PISE III.

85. Comme il a déjà été mentionné, l'adoption d'ABS concrétise l'accord passé entre la communauté des bailleurs de fonds et le gouvernement à l'égard du passage graduel à l'ABG et à l'ABS comme mode préféré d'APD. Pour la Suède, l'ABS est une étape menant à l'ABG.

##### ***La nature de l'ABS fourni***

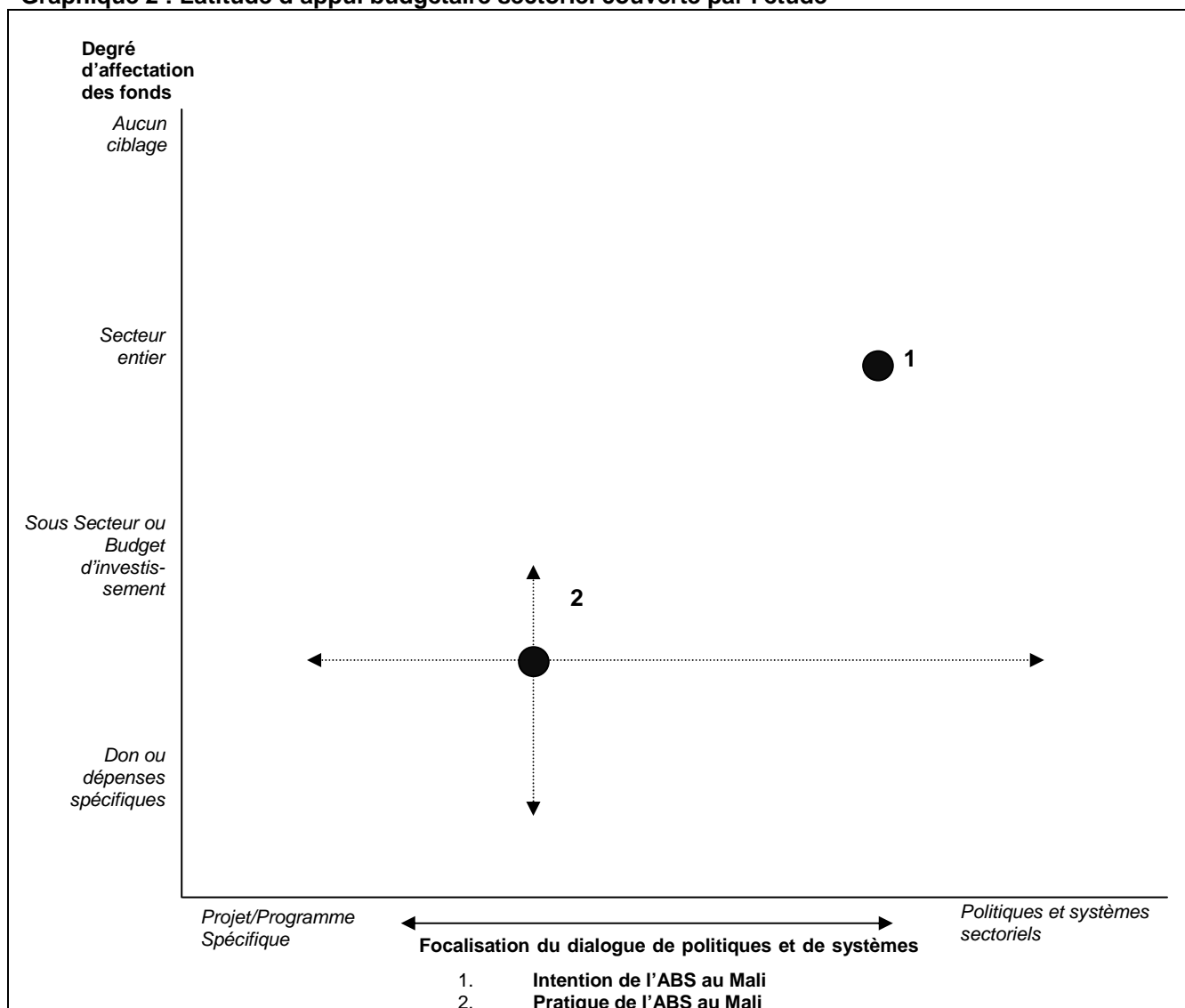
86. Dans le cadre de l'étude générale sur l'ABS dans la pratique<sup>23</sup>, l'appui budgétaire sectoriel est défini comme un programme d'aide où :

- *L'aide emprunte la voie normale utilisée pour les dépenses financées par le gouvernement. L'aide est versée au ministère des finances du gouvernement (ou « Trésor »). De là, elle est distribuée aux ministères, services ou organismes responsables de l'exécution du budget par le biais des procédures gouvernementales normales.*
- *Le dialogue et les conditions associés à l'aide doivent se concentrer sur un secteur unique.*

87. L'ABS en éducation au Mali depuis 2006 satisfait les définitions de l'ABS données dans cette étude. Les ressources d'ABS sont transférées au Trésor puis utilisent des procédures gouvernementales normales, et le dialogue et les conditions se concentrent sur le secteur de l'éducation.

---

<sup>23</sup> Voir la p7 du rapport de démarrage sur l'ABS dans la pratique.

**Graphique 2 : Latitude d'appui budgétaire sectoriel couverte par l'étude**

88. Le graphique 2 ci-dessus montre les différents types d'ABS entrant dans le cadre de la définition de cette étude. Les utilisations prévues de l'ABS et la manière dont il a été réellement mis en œuvre diffèrent considérablement dans le secteur de l'éducation du Mali. Dans le tableau, le point « 1 » montre l'intention de l'ABS, tandis que le point « 2 » indique l'usage qui en a été fait, les flèches indiquant l'étendue du ciblage, du dialogue et des conditions. Les fonds de l'ABS visaient à soutenir l'ensemble du PISE II (autrement dit, les activités dans le secteur de l'éducation) et devaient donc être largement non-ciblés. Dans la pratique cependant, ils ont servi à cibler très précisément le financement de certaines activités spécifiques du PISE II dans le budget d'investissement.

### ***Le niveau et la prévisibilité du financement de l'ABS***

89. En tout, l'ABS s'est élevé à 128 millions d'euros pour la période 2006-2008, comme le montre le tableau 5. Ce sont les Pays-Bas qui ont fourni les crédits les plus importants, avec 69 millions d'euros sur trois ans (2006-2008), auxquels se sont ajoutés 33 millions d'euros fournis par la Suède et la Norvège, partenaires silencieux, durant la même période. La France, le Canada et la Belgique ont engagé des sommes moins importantes, mais significatives.

**Tableau 4 : Décaissements prévus et réels des programmes d'ABS**

in millions of Euros				2006			2007			2008		
Nom du programme	Baillleur	Début	Tranches	Prévu	Réalisé		Prévu	Réalisé		Prévu	Réalisé	
				Montant	Date	Montant	Montant	Date	Amount	Montant	Date	Montant
ABS Education PISE II 2006-2008	Pays-Bas	7/1/2006	1e tranche	22.00	Oct-06	21.95	13.17	May-07	13.17	15.00	Apr-08	15.00
			2e tranche			8.78	Oct-07	8.78	10.00	Oct-08	10.00	
	Suède Norvège	7/1/2006		11.01	Dec-06	11.06	10.98	Jun-07	10.67	11.01	May-08	6.43
CML 3002 01 M	France	3/29/2007	1e tranche				1.80		0.00	1.80	Apr-08	1.80
			2e tranche				1.20	Oct-07	3.05	1.20	Oct-08	1.20
Appui a la mise en œuvre du PRODEC PISE II via une ABS	Belgique	6/7/2007	1 tranche seulement				4.00	Dec-07	4.00	4.00	Oct-08	4.00
Appui au PRODEC/PISE	Canada	3/28/2008	1e tranche				4.57	Apr-07	4.57	7.38	Apr-08	7.74
			2e tranche								Nov-08	
Total				33.01		33.01	44.50		44.25	50.39		46.17

Remarque : l'ABS devait être décaissé en deux tranches : la première pendant le premier trimestre et la seconde durant le troisième trimestre.

90. L'ABS devait être décaissé en deux tranches, conformément au calendrier des versements : la première durant le premier trimestre et la seconde durant le troisième trimestre. Les accords de financement de l'ABS prévoient un appui sur 2 ou 3 ans. Cela aurait dû contribuer à une bonne prévisibilité des fonds. Dans la pratique, bien que les décaissements des fonds d'ABS aient correspondu aux sommes annoncées et prévues, le calendrier convenu a été mal respecté (voir la section 4.2 ci-dessous).

### Encadré 3 : Ciblage, traçabilité et additionnalité

**L'affectation de fonds** exige que la totalité ou une partie de certaines sources de revenus, par exemple tel don d'un bailleur de fonds ou telle recette fiscale, soient consacrées à un domaine particulier de dépenses publiques. L'*ampleur* du ciblage peut varier. Il s'agit de l'affectation ex ante des fonds à un usage particulier et celle-ci peut varier d'un ciblage large et général ou étroit et spécifique.

**La traçabilité** fait référence au ciblage séparé des ressources des bailleurs de fonds pour une utilisation spécifique. Il est possible de tracer les ressources ou non :

- (i) **On peut tracer les ressources** lorsque leur allocation, décaissement et dépense se font à l'aide de postes budgétaires spécifiques et identifiables séparément. Cette méthode passe outre la procédure normale au cours de laquelle les ressources d'origines différentes sont versées dans un fonds général, puis allouées aux différents programmes de dépenses du gouvernement. Un instrument d'aide dont la traçabilité est possible implique de fait un degré de ciblage même très général ; ceci est souvent qualifié de *ciblage réel*.
- (ii) **On ne peut pas tracer les ressources** externes lorsqu'elles ne sont pas identifiables par des postes budgétaires distincts. Si les ressources sont affectées elles sont justifiables par rapport aux allocations budgétaires à l'aide de postes budgétaires convenus au préalable et les fonds sont intégrés aux recettes du gouvernement dans le fonds général. L'ABS peut être affecté mais non assorti de traçabilité ; il est alors souvent qualifié de *ciblage notionnel*.

Ensemble, ces deux dimensions forment trois principaux types de financement d'ABS :

	Ciblé	ABS Non ciblé
Traçabilité	ABS ciblé sans traçabilité	ABS Non ciblé
Traçabilité	ABS ciblé avec traçabilité	

**L'additionnalité** fait référence aux exigences des bailleurs de fonds à l'égard de l'affectation de l'aide extérieure à une série de dépenses qui doit mener à une augmentation des allocations totales à ces dépenses. L'additionnalité tente de répondre au problème de la fongibilité qui permet aux ressources d'aide de se substituer aux ressources du gouvernement. Si l'aide finance une activité que le bénéficiaire aurait de toute manière financé sur fonds propres, les ressources qui auraient été consacrées à cette activité deviennent disponibles pour financer autre chose.

### **Ciblage, additionalité et accords de gestion financière**

91. L'ABS était fourni en soutien au PISE II. En tant que tel il appuie donc le côté 'investissements' de la politique sectorielle globale ; en réalité l'ABS est encore plus ciblé :

- Dans le budget, l'ABS apparaît comme une source de revenus et, du côté des dépenses, il est identifié dans le budget d'investissement par deux codes spécifiques/chapitres budgétaires spécifiques à l'ABS : « ABS dépenses d'investissements » (investissements) et « ABS dépenses de fonctionnement liées à l'investissement » (incluant des dépenses liées aux investissements et d'autres dépenses, mais pas les salaires). L'ABS n'appuie donc pas l'ensemble du budget du secteur de l'éducation ;
- Dans le plan d'action du ministère, certaines activités spécifiques ont été retenues pour financement par l'ABS : ainsi l'ABS finance en majorité la construction de salles de classe dans l'enseignement primaire (41% du financement en 2006, 31% en 2007 et 49% en 2008) et les charges récurrentes (30% pour les ateliers, 19% pour l'acquisition de manuels scolaires en 2006, le reste couvrant les autres frais d'investissement).

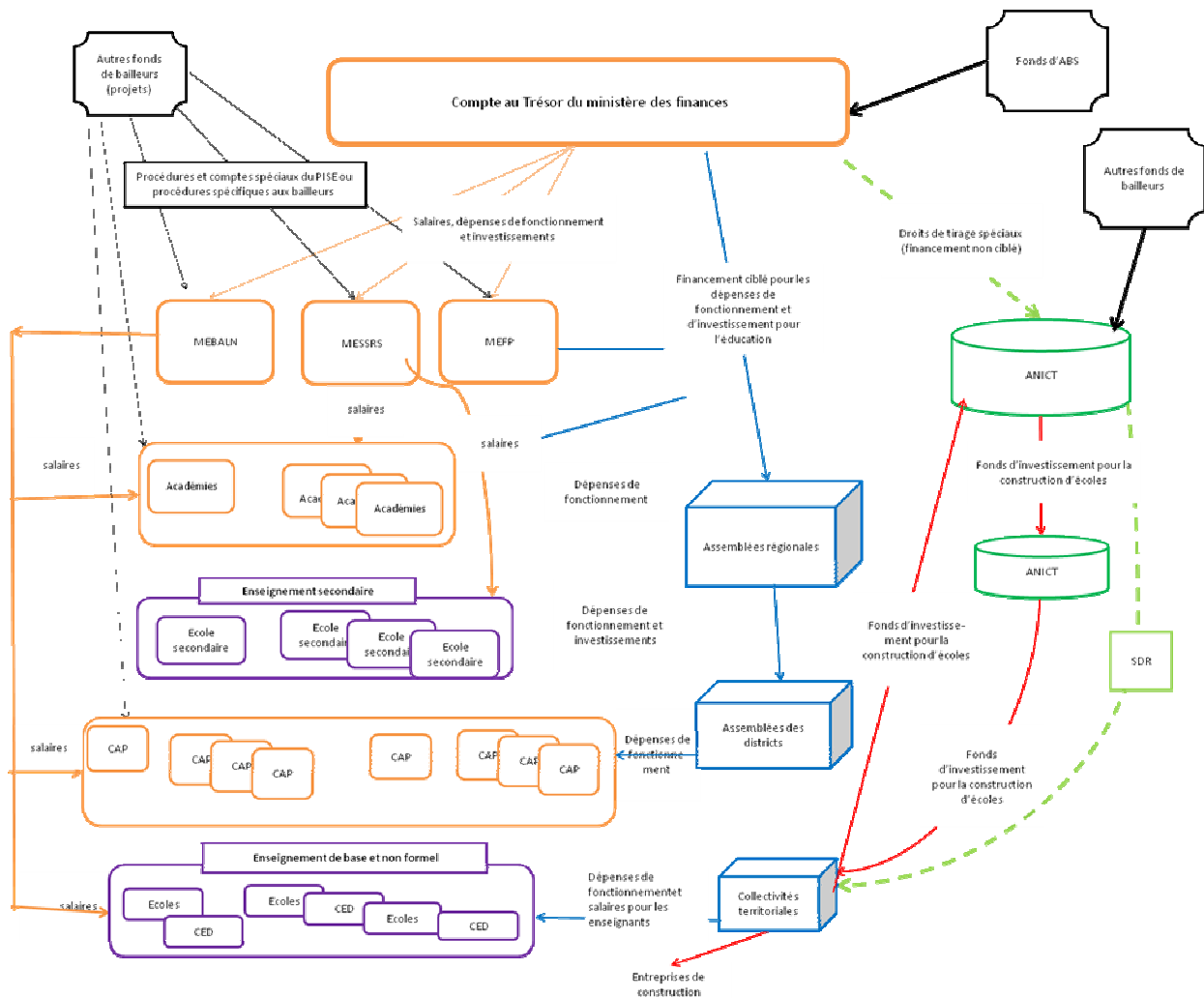
Dans la pratique, l'ABS cible donc des activités spécifiques et ce ciblage est respecté en pratique car : (i) bien que les procédures budgétaires permettent des transferts limités entre postes budgétaires, ceci ne semble pas se produire dans la pratique, les contrôleurs financiers et directeurs de budget régionaux interdisant qu'on modifie les plans d'action annuels approuvés et (ii) l'audit de fin d'année risque de considérer d'autres postes budgétaires comme non éligibles, manque de conformité qui risque de menacer les décaissements d'ABS futurs. C'est pour cela que, dans le graphique 1 ci-dessus, l'ABS fourni dans la pratique au Mali est fortement ciblé (point 2), même s'il devait au départ être non ciblé.

92. Le graphique 3 présente une vue d'ensemble des flux de financement dans le secteur de l'éducation : les ressources d'ABS sont versées dans le compte du Trésor du Ministère des Finances, puis transférées au secteur de l'éducation à trois niveaux :

- 1) Allocation aux trois ministères de l'éducation pour les salaires, les coûts de fonctionnement (ORT) et les investissements. Chaque ministère alloue ensuite une partie de ces ressources aux structures déconcentrées pour le paiement des salaires locaux. Par exemple, le MEBALLN (éducation primaire) transfère les fonds requis pour la masse salariale des Académies régionales (AE), des structures au niveau du district (CAP) et des établissements.
- 2) L'allocation aux structures décentralisées permet de couvrir les coûts de fonctionnement des structures éducatives déconcentrées et les coûts d'investissement des collectivités territoriales : les assemblées régionales paient les frais de fonctionnement des AE et des établissements secondaires ; les cercles de district paient les coûts de fonctionnement des CAP et les communautés locales paient les salaires des enseignants du primaire et des écoles communautaires et les coûts d'investissement des écoles primaires. Ces derniers sont cependant transférés immédiatement à l'ANICT, qui gère le processus d'investissement jusqu'au paiement, lorsque les fonds sont à nouveau transférés à la communauté pour le paiement des entreprises de construction.
- 3) L'allocation à l'ANICT, qui comprend un financement non ciblé pour les collectivités (droits de tirage spéciaux), peut être par exemple utilisé pour la construction d'écoles, auquel cas ces ressources sont des ressources additionnelles pour le secteur de l'éducation.

En bref, les ministères au niveau central reçoivent une allocation pour leurs propres salaires et coûts de fonctionnement et pour les investissements au niveau national et régional ; ils transfèrent les ressources destinées aux salaires aux niveaux appropriés des structures déconcentrées. Les structures décentralisées aux niveaux régional et du district reçoivent une allocation pour les coûts de fonctionnement des structures éducatives déconcentrées ; les communautés au niveau des villages reçoivent des allocations pour leurs coûts de fonctionnement et des investissements pour les écoles primaires et communautaires.

**Graphique 3 : Diagramme des flux de financement de l'ABS dans le cadre des systèmes budgétaires nationaux**



93. Bien qu'elle ne soit pas identifiée comme une question séparée, l'additionalité des fonds d'ABS fournis au secteur est prise en compte dans l'arrangement spécifique de l'ABS par deux principales conditions sectorielles liées à : (i) l'engagement du gouvernement à augmenter de manière graduelle et marginale la part des dépenses récurrentes de l'éducation dans le total des dépenses récurrentes (entièrement financées par le gouvernement) et (ii) l'alignement du budget avec le CDMT sectoriel et la possibilité de prouver l'additionalité de l'ABS (puisque le CDMT sectoriel convenu avec les bailleurs donne le niveau des ressources d'ABS et de ressources nationales). L'arrangement comprend aussi une condition soumettant les décaissements à un audit annuel favorable du PISE II qui, bien qu'il soit utilisé dans un but différent (vérification des dépenses<sup>24</sup>), peut aussi servir à prouver l'additionalité.

94. Du point de vue de la reddition de comptes, seul un audit annuel est demandé (y compris des marchés publics), mais la traçabilité des fonds est en fait requise par les accords des bailleurs

<sup>24</sup> L'objectif de l'audit n'est pas explicité : il est d'abord mentionné que l'audit suivra les procédures nationales, mais ensuite qu'une société d'audits internationale « appuiera » les structures nationales (sous le financement des bailleurs) ; l'audit comprendra les marchés publics du MdE et ses TdR devront faire l'objet d'un accord entre les bailleurs de fonds.

de fonds individuels : les accords de financement de l'ABS de la France et des Pays-Bas/Suède contiennent une clause exigeant que le solde du financement de l'ABS soit reporté à l'exercice budgétaire suivant si l'ensemble des apports ABS n'a pas été utilisé dans l'année. De plus, l'accord de financement de l'ABS des Pays-Bas/Suède mentionne spécifiquement le fait que la ventilation des fonds d'ABS dans le budget nécessite l'approbation préalable des bailleurs de fonds. Ce dernier point semble contredire le cadre général de l'ABS fourni au secteur de l'éducation (et même les accords de ces bailleurs d'ABS), qui décrit l'ABS comme étant entièrement fongible et non ciblé.

### **Conditionnalité et dialogue**

95. Le dialogue, conditions et autres arrangements suivent les grandes lignes de ceux déjà en place pour l'aide sectorielle dans le contexte de la SWAP. Les bailleurs de l'ABS participent de façon très active à ce dialogue.

96. Les arrangements pour le dialogue, la conditionnalité, la redevabilité, le calendrier des décaissements, le suivi et la revue de l'ABS sont décrits dans les arrangements spécifiques d'ABS au PISE II. Les règles sont assez simples : l'approche sectorielle et ses forums offrent le contexte général pour le suivi, la revue et le dialogue ; chaque année, deux revues supplémentaires limitées aux bailleurs de l'ABS permettent de revoir les conditionnalités de décaissement, et un audit annuel est requis.

97. Les conditionnalités sont détaillées dans l'arrangement spécifique sur trois ans de l'ABS au PISE (2006, 2007 et 2008). Parmi elles, (i) trois conditions macroéconomiques, (ii) six conditions spécifiques au secteur et (iii) onze indicateurs sectoriels évalués uniquement pour le décaissement de la seconde tranche (voir l'annexe 4). Les indicateurs sectoriels incluent des mesures d'allocation et d'utilisation des ressources et des indicateurs de résultats des prestations de services. Le Tableau 5 ci-dessous donne le détail des conditions.

**Tableau 5 : Vue d'ensemble des conditions de l'ABS pour 2006-2008**

<b>Conditions macro-économiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statut « on track » du FMI</li> <li>• Revue positive du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)</li> <li>• Revue positive du plan d'action pour la réforme de la GFP (PAGAM)</li> </ul>
<b>Conditions sectorielles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Part du budget récurrent de l'éducation dans l'ensemble du budget récurrent</li> <li>• Le budget respecte le CDMT et prouve l'additionalité de l'ABS</li> <li>• Allocation budgétaire intrasectorielle conforme au CDMT</li> <li>• Validation de la RDP du PISE II pour l'année précédente, y compris la disponibilité des indicateurs et statistiques</li> <li>• Validation du plan d'action de l'année suivante</li> <li>• Audit favorable du PISE II de l'année précédente et de la mise en œuvre des recommandations de l'audit effectué deux ans plus tôt</li> </ul>
<b>Indicateurs sectoriels (2<sup>e</sup> tranche uniquement)</b>	<p><i>Indicateurs de ressources</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• % du budget récurrent exécuté durant l'année précédente par rapport à l'ensemble du budget récurrent exécuté</li> <li>• % des ressources récurrentes transférées au niveau déconcentré dans le budget exécuté durant l'année précédente</li> <li>• % des ressources récurrentes transférées aux collectivités territoriales dans le budget exécuté durant l'année précédente</li> </ul> <p><i>Résultats et rendement des prestations de services :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux d'accès au premier cycle de l'éducation de base, par sexe et par région</li> <li>• Taux d'achèvement des élèves de 6<sup>e</sup> année pour l'année en cours, par sexe et par région</li> <li>• Taux de passage du premier au second cycle de l'éducation de base</li> <li>• % de redoublement pour le premier cycle de l'éducation de base</li> <li>• Ratio de manuels/élèves au deuxième cycle de l'éducation de base</li> </ul>

- |  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• % d'enseignants ayant reçu une formation initiale de 6 mois</li> <li>• Nombre de déscolarisés et de scolarisés formés professionnellement</li> <li>• % d'élèves de 2<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> année (1<sup>er</sup> cycle de l'éducation de base) ayant réussi leurs tests de lecture et de mathématiques</li> </ul> |
|--|---|

98. Les décaissements de l'ABS par tranches sont liés aux déclencheurs spécifiques détaillés dans l'arrangement spécifique pour l'ABS dans l'éducation. Les conditionnalités sont évaluées deux fois par an pour les décaissements de la première et de la seconde tranche, les décaissements de la seconde tranche étant reliés aux progrès des indicateurs sectoriels.

### ***Liens avec l'AT/le renforcement des capacités***

99. À l'origine, l'ABS n'avait aucun lien avec un renforcement institutionnel spécifique ou d'autres programmes d'AT. Cependant, l'ABS ciblant le budget d'investissement, une grande partie des fonds (27% en 2006 et 10% en 2008) ont de facto soutenu le renforcement institutionnel du secteur. La structure du dialogue fait que les bailleurs participent aux processus d'élaboration et de revue des plans d'action et aux stratégies de renforcement institutionnel.

100. Plus récemment, les bailleurs de l'ABS ont travaillé à la formulation d'une approche programmatique sectorielle au renforcement des capacités soutenue par un fonds commun. L'approche proposée vise à améliorer la coordination et l'harmonisation des interventions de renforcement institutionnel pour le PISE afin que ces interventions et le financement soient plus efficaces et mieux alignés avec les priorités du PISE. L'objectif final recherché est de faciliter la mise en œuvre du PISE et le rôle de leader du MdE à cet égard.

101. Un groupe de travail a été formé. Il est en train de faire plusieurs propositions pour le renforcement institutionnel dans des domaines variés de la gestion du PISE II (gestion de la construction de salles de classe, évaluation de l'apprentissage, projet pilote pour le PISE II) et la création d'un cadre de mise en place d'un fonds commun pour le financement de ces activités. On s'attend à ce que les fonds proviennent des bailleurs et de l'ABS; d'autres projets bilatéraux/multilatéraux seront aussi mis en œuvre, dans un esprit de coordination et de complémentarité avec les activités financées par le fonds commun. La formulation de ces différentes propositions est en cours.

### ***Harmonisation et liens avec d'autres modalités d'aide***

102. Sous un angle différent, les liens entre l'ABS fourni à l'éducation et l'ABG ont été rares, sinon inexistantes. Il est intéressant de noter qu'au Mali, ces deux approches sont considérées comme étant totalement différentes, du point de vue de leur approche/mise en œuvre et de leurs objectifs. Alors que l'ABG mis en œuvre au Mali semble très proche de la définition pure du CAD/OCDE (fonds non ciblés, ABG en tant qu'outil de dialogue sur les politiques macroéconomiques et priorité donnée au renforcement de la GFP), l'ABS au Mali s'éloigne largement de sa forme pure: il est difficile de comprendre pourquoi l'ABS fourni à l'éducation nécessite un contrôle fort (ciblage des fonds, audits, etc.) alors que les mêmes systèmes et procédures budgétaires sont considérés suffisamment fiables pour fournir l'ABG sous sa forme pure.

103. Le SWAP fournit un cadre permettant de coordonner toute l'aide sectorielle. La grande partie du dialogue couvre toutes les modalités d'aide fournies par les bailleurs de fonds au secteur, et pas seulement l'ABS. Cela permet un meilleur degré d'alignement des dépenses sectorielles avec le PISE.

## **3.2 Dérogations aux politiques, systèmes et processus nationaux**

<p><b>QP2.2 : Dans quelle mesure les intrants de l'ABS ont-ils dérogé aux politiques, systèmes et processus sectoriels, et ces dérogations sont-elles provoquées par des inquiétudes spécifiques au Mali ou des exigences des sièges des bailleurs de fonds ?</b></p>
---

104. Les dérogations aux politiques, systèmes et processus nationaux semblent être avant tout liées au désir des bureaux nationaux des bailleurs de fonds de répondre aux préoccupations de leurs sièges à l'égard de la redevabilité. Afin de répondre à la demande des bailleurs de fonds, qui voulaient que les ressources d'ABS non dépensées soient reportées à l'exercice budgétaire suivant, le ministère des finances a introduit une nouvelle nomenclature budgétaire pour les fonds d'ABS. Cette interprétation mécanique des exigences des bailleurs de fonds exigeait la traçabilité de l'ABS et donc son ciblage. Ce choix représente une dérogation fondamentale aux principes budgétaires normaux. Bien qu'on puisse comprendre le motif de cette requête, le report des ressources enfreint sérieusement la règle normale de l'annualité budgétaire et affaiblit la discipline budgétaire, comme le décrit la section 4.2.

105. En conséquence, le MdE a alloué les ressources d'ABS à certaines activités des plans de travail annuels. Alors qu'en 2006, chaque contribution d'ABS pouvait être tracée, le budget 2007 a rassemblé tous les fonds d'ABS sous un code budgétaire et comptable unique. Bien qu'un tel système de traçabilité déroge à la nature de l'ABS, il reste une dérogation mineure au processus budgétaire normal puisque les procédures budgétaires normales de programmation et d'exécution ont été appliquées à ces fonds. Néanmoins, ce ciblage des fonds de l'ABS dans le budget a créé des distorsions du processus de programmation budgétaire, comme on peut le voir ci-dessous (section 4.1).

106. En 2006-2008, 40% de l'ABS a servi à financer la construction d'écoles primaires. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, celle-ci a été décentralisée et confiée aux collectivités territoriales. Les bailleurs d'ABS ont requis que les fonds prévus pour la construction de classes transitent par l'ANICT, agence nationale pour les investissements des collectivités locales, au lieu d'être versés directement dans les budgets des collectivités comme l'auraient voulues les procédures budgétaires normales pour les investissements. Ceci représente une autre dérogation aux procédures normales. Jusque là l'ANICT gérait les fonds d'investissement généraux des collectivités territoriales<sup>25</sup> et les bailleurs d'ABS ont demandé que les fonds d'investissement fournis aux collectivités pour la construction d'écoles soient également gérés par l'ANICT. En effet, ils désiraient pallier le manque avéré de capacités des districts et des communes à l'égard de la gestion budgétaire. Il convient de souligner que l'ABS est arrivé au moment de la déconcentration budgétaire : les structures étaient en place, mais les procédures n'avaient pas été entièrement testées. On craignait donc qu'elles ne soient pas correctement appliquées et que les fonds soient détournés. Les sections 4.2 et 4.3 détaillent les effets pratiques de cette décision.

107. Les entretiens et les rapports<sup>26</sup> montrent que, à l'exception du directeur du budget du MdF et des directeurs financiers du ministère technique, le personnel travaillant au niveau opérationnel pense que l'ABG et l'ABS sont des types d'aide assortis de procédures et régulations propres, devant être « internalisées » pour pouvoir accéder au flux de fonds ou en bénéficier. Au niveau opérationnel (au niveau central ou décentralisé), il est possible que le personnel ne comprenne pas que les procédures budgétaires normales s'appliquent parce que les procédures d'utilisation de l'ABS diffèrent effectivement légèrement de celles des ressources budgétaires nationales et les ressources ABS ne sont donc pas considérées comme des ressources nationales normales. De

---

<sup>25</sup> Comme le montre le graphique 5, en plus de leur budget général normal (qui comprend un fonds d'investissement limité géré par l'ANICT et utilisé par les collectivités territoriales pour effectuer de petits travaux de construction, y compris de salles de classe, dans leurs régions), le budget des collectivités territoriales comprend, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, un poste budgétaire dédié à la construction d'école. Il fait partie du programme PISE II mais est exécuté au niveau local. Ces fonds devaient être directement gérés par les communautés.

<sup>26</sup> Voir par exemple Fongem 2007.



façon plus générale, l'introduction récente (en 2006) de l'ABG et l'approche particulière adoptée par l'ABS dans les secteurs de l'éducation et de la santé au Mali peuvent expliquer le fait que les acteurs sectoriels ne considèrent pas l'ABG et l'ABS comme un changement radical dans la manière de fournir de l'aide. Il reste que la notion d'ABS est insuffisamment comprise par les acteurs principaux des différents niveaux.

### 3.3 Les effets de l'ABS sur la qualité du partenariat sectoriel

**QP2.3 : L'ABS a-t-il eu une contribution positive sur la qualité du partenariat et la réduction des coûts de transaction entre les partenaires du développement, le gouvernement bénéficiaire et la société civile ?**

#### Coûts de transaction

108. L'ABS fourni au secteur de l'éducation malien a eu un avantage majeur incontestable : la baisse considérable des coûts de transaction pour le gouvernement. Bien qu'aucun document détaillant les coûts de transaction ne semble exister, tous s'accordent à penser que les échanges avec un groupe de bailleurs de fonds (au lieu d'avoir affaire à quatre/six bailleurs distincts, tous suivant des procédures propres) ont considérablement simplifié le travail du ministère. Cependant, cet état de fait doit être tempéré par les considérations suivantes :

- Deux des quatre bailleurs fournissant l'ABS maintiennent toujours des projets et programmes d'éducation à l'aide de procédures diverses en sus de l'ABS ;
- Une partie des coûts de transaction du gouvernement sont maintenant pris en charge par les bailleurs, qui alignent leurs vues et messages avant d'échanger avec le gouvernement ;
- Les coûts de transaction pour les bailleurs de fonds ont fortement augmenté avec l'ABS, sans doute en partie à cause de la gestion directe de l'ABS par les bailleurs de fonds (au lieu de passer par une unité de gestion des projets, comme pour l'aide projet) les impliquant directement dans la mise en œuvre de l'ABS, y compris la vérification des conditions pour le décaissement des tranches, et en partie parce que les bailleurs de fonds et le MdE sont toujours sur une courbe d'apprentissage de l'ABS et ses exigences, ce qui a mené à ce que les bailleurs de fonds se soient impliqués plus que nécessaire à la gestion du secteur ;
- Au sein du gouvernement, les coûts de transaction sont aussi passés dans une certaine mesure des responsables opérationnels (chefs de projet au niveau régional ou central) à des acteurs appartenant à un niveau plus élevé et participant au processus décisionnel du secteur, aux discussions et au suivi de la mise en œuvre de l'ABS (le Secrétaire général et le conseiller technique); de même, alors que le rôle des chefs de projet individuels s'est affaibli, celui du directeur administratif et financier de l'éducation et du directeur du budget du MdF s'est considérablement renforcé. L'ABS a sans le moindre doute provoqué un glissement des pouvoirs selon qui a accès direct et contrôle sur les fonds ; et
- Enfin, la question des coûts de transaction est compliquée par la confusion qui règne à certains niveaux à l'égard de l'introduction de « nouvelles » procédures attribuées à l'ABS, alors qu'il s'agit en fait des procédures budgétaires normales exécutées à des niveaux de direction inférieurs : le lancement de l'ABS a coïncidé avec le début des processus de décentralisation et de déconcentration budgétaires, qui ont occasionné des frais importants d'apprentissage des procédures d'exécution budgétaire nationales. Ce coût est faussement attribué à l'ABS.

#### La qualité du partenariat sectoriel

109. Bien qu'il soit indéniable que le gouvernement central approuve le passage à l'ABS, différentes parties prenantes ont pu avoir des vues mixtes à cet égard. Plusieurs commentaires peuvent être faits ; bien qu'ils soient extrêmement subjectifs, ils illustrent le changement de la relation entre différentes parties prenantes au sein du secteur :

- Tout d'abord, bien que les représentants du gouvernement accueillent avec enthousiasme l'abandon du financement de projets au profit de l'ABS et des nombreux avantages qui s'ensuivent (voir ci-dessous), certains semblent regretter la plus forte participation des bailleurs de fonds à la gestion sectorielle depuis l'ABS.
- Ensuite, les relations entre les bailleurs de l'ABS et les autres bailleurs de fonds sectoriels semblent avoir changé, provoquant des tensions : les bailleurs de l'ABS sont perçus comme ayant tendance à accaparer le dialogue avec le gouvernement, axant les discussions sur des questions opérationnelles spécifiques, comme le détail des plans d'action annuels, et minimisant les problèmes liés à la mise en œuvre des projets. Paradoxalement, les « financeurs de projets » bilatéraux pensaient que les bailleurs de l'ABS passaient trop de temps sur les projets, au détriment des questions de politique plus vastes et plus stratégiques. Les quelques bailleurs rencontrés donnaient l'impression d'avoir adopté une attitude circonspecte envers l'ABS et attendaient avant de s'engager sur cette voie.
- Les bailleurs de l'ABS ont catégoriquement nié se concentrer sur les questions opérationnelles aux dépens de questions plus stratégiques et soulignent que des discussions sur les plans de travail annuels sont nécessaires pour comprendre les choix des allocations budgétaires et pour vérifier la conformité du plan de travail annuel avec les priorités du CDMT et du PISE. En effet, les bailleurs d'ABS connaissent les faiblesses de ces outils de planification et veulent s'assurer que les activités à financer contribueront aux objectifs prioritaires du PISE.
- Enfin, bien que les organisations de la société civile (OSC) participent aux discussions sectorielles, elles craignent que cela ne change suite au passage à l'ABS et regrettent de ne pas participer aux discussions d'ABS. Elles sont aussi préoccupées par le fait que le passage à l'ABS ait diminué leurs capacités (déjà faibles) à travailler dans le secteur ; le passage des fonds par le budget oblige les OSC à participer aux appels d'offre publics et donc à satisfaire plusieurs obligations (difficiles à remplir selon elles)<sup>27</sup> qui n'étaient pas demandées pour le travail direct sur les projets financés par les bailleurs. Ces quelques remarques révèlent que les OSC ne comprennent pas le fonctionnement de l'ABS.

110. Pour conclure, les constats relatifs aux coûts de transaction et à la qualité du partenariat sont contrastés. La nature des coûts de transaction et du partenariat est en pleine évolution, ce qui déplaît à certains. Le dialogue attendu de politique générale et des questions liées aux systèmes a été étouffé par des discussions détaillées sur des questions opérationnelles et de gestion, considérées comme des interférences par le gouvernement et les autres bailleurs de fonds mais comme un moyen de pallier les faiblesses des instruments de planification (plans de travail annuels, CDMT et budgets) par les bailleurs de l'ABS poussés par la nécessité de démontrer l'obtention de résultats.

---

<sup>27</sup> Comme la capacité de montrer les bons documents administratifs : numéro Siret, carte professionnelle, absence d'arriérés fiscaux, etc.

## 4. L'appui budgétaire sectoriel et ses effets dans la pratique

111. Cette section identifie et analyse les effets concrets de l'ABS dans cinq dimensions : politique, planification, budgétisation, suivi-évaluation et allocation des ressources ; marchés publics, systèmes d'audit et comptable pour le contrôle des dépenses ; capacité institutionnelle et prestation de services ; et appropriation et redevabilité. Ce faisant, elle identifie des exemples de bonne pratique.

112. Il est important de commencer par noter que l'ABS est un phénomène nouveau au Mali : le premier décaissement de fonds d'ABS a été fait en octobre 2006. Les effets de l'ABS sur les processus ou systèmes sectoriels sont récents et ne peuvent être correctement identifiés qu'à partir de 2007.

113. L'ABS a été introduit en même temps que :

- Les processus de décentralisation et de déconcentration des ressources budgétaires et
- Le changement lié de la programmation : passage d'une approche descendante à une approche ascendante pour la préparation de plans d'action.

114. L'exécution au niveau décentralisé ayant à ce jour concerné avant tout les fonds de l'ABS, il est tentant d'attribuer à l'ABS les changements des processus et systèmes sectoriels constatés depuis 2007, alors qu'en réalité, ils ont été provoqués par le processus de déconcentration budgétaire. Le processus de décentralisation a limité la disponibilité des informations relatives à l'exécution budgétaire, à la mise en œuvre des activités en 2007 et en 2008 et aux résultats des prestations de services par rapport aux années précédentes.

115. Dans cette section, l'identification des effets réels de l'ABS est limitée à ses effets sur la relation entre l'aide extérieure et les processus sectoriels. Des tentatives sont faites pour distinguer les effets de l'ABS de ceux du processus de déconcentration. Du point de vue des niveaux du cadre d'évaluation, la bonne pratique est identifiée dans cette étude comme :

*Les cas où les intrants de l'ABS (niveau 1) et leur influence sur la nature globale de l'aide extérieure offerte au secteur (niveau 2) renforceront probablement les processus sectoriels (niveau 3) dans des domaines dont on peut raisonnablement penser qu'ils mèneront à l'amélioration de la prestation de services (niveau 4).*

### 4.1 L'ABS et son influence sur les processus de développement de politiques, de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation au niveau sectoriel

**QP 3.1 :** Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur les processus de développement de politiques, de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation ? Quelles sont les contraintes et les enseignements tirés de sa mise en œuvre ?

#### ***L'alignement de l'ABS avec les processus de développement de politiques, de planification et de budgétisation et sa contribution dans ces domaines***

116. L'ABS a été lancé dans un contexte de SWAP existante. Le secteur de l'éducation avait bénéficié d'une coordination étroite des bailleurs dès la fin des années 90, qui a vu le lancement d'une politique de l'éducation sectorielle (PRODEC) et la préparation de plans de mise en œuvre (PISE). Ainsi, les bailleurs de l'ABS étaient très présents lors de la préparation du PISE II et des CDMT associés pour 2006-2008, qui ont défini les priorités stratégiques et les conditions de financement associées à la mise en œuvre du PRODEC (voir l'annexe 2). Les montants d'ABS ont été déterminés afin de combler l'écart de financement du secteur.

117. Bien que l'ABS n'ait eu aucune influence sur le PRODEC ou le PISE II, ses ressources soutiennent leur mise en œuvre. En fait, bien que l'initiative de passer à l'appui budgétaire soit venue de l'extérieur du secteur, l'existence de ces programmes a facilité le passage à l'ABS. En revanche, les bailleurs de l'ABS soutenaient déjà le secteur par le biais de différentes modalités d'aide et avaient participé, comme tous les autres bailleurs, à des discussions stratégiques (PISE II).

118. L'ABS utilise les processus en évolution de planification et de budgétisation du gouvernement. Comme il a déjà été mentionné, le passage d'une planification descendante à une planification ascendante s'est produit en même temps que le lancement de l'ABS en 2006. Les activités prévues par les plans d'action annuels des CAP, des districts et des AE régionales sont en partie financées par l'ABS. Les plans d'action annuels étaient en place avant le passage à l'ABS, mais ils ont occupé une place importante dans les dialogues depuis son avènement. Cela a contribué à renforcer l'importance du processus de planification sectoriel et le besoin d'alignement des plans d'action avec les priorités du PISE II. Cependant, on pourrait affirmer que les discussions à leur sujet portent trop sur les détails opérationnels et que cela a sapé l'autonomie du gouvernement. Les bailleurs de l'ABS examinent tous les plans d'action au niveau central, régional (académies) et des districts (CAP). Ils discutent avec le MdE de leur contenu, y compris de l'utilisation des fonds de l'ABS pour des activités particulières.

119. Avec l'avènement de l'ABS, le manque d'alignement entre le PISE, le CDMT, les plans d'action et le budget annuel est devenu encore plus criant. C'est une des questions soulevées par les bailleurs lors de leurs discussions avec le MdE. En soulignant l'importance de cette question, l'ABS pourrait contribuer à un meilleur alignement des différents documents liés aux programmes et aux budgets. Cet alignement reste cependant à réaliser.

### ***L'alignement de l'ABS avec les processus de présentation de rapports, de suivi-évaluation et sa contribution dans ces domaines***

120. Du point de vue du processus de suivi-évaluation, l'ABS s'est intégré aux arrangements sectoriels existants tout en ajoutant un nouveau niveau de réunions. Comme il a été mentionné dans la section 2.2, les aide-mémoire sectoriels offrent des rapports relativement solides sur les résultats. Dans les accords de l'ABS, les bailleurs ont spécifiquement demandé qu'on suive un certain nombre d'indicateurs quantitatifs, qui doivent être représentatifs des résultats attendus des activités mises en œuvre sous le PISE II. Certains de ces indicateurs, qui ne sont pas utilisés pour la gestion régulière du secteur, se sont révélés extrêmement difficiles à mesurer.

121. Il est important de noter que le dialogue sur l'ABS a mis en lumière les défaillances de la présentation de rapports. Les bailleurs de l'ABS ont demandé au ministère de l'éducation de préparer un rapport annuel rassemblant des informations sur les résultats et la situation financière pour 2008. Bien que la qualité de ce rapport ait laissé à désirer, il fournira une base aux améliorations futures.

122. L'exigence de report des fonds d'ABS non dépensés a créé des problèmes au niveau de la production de rapports et du suivi. Les activités reportées à l'exercice suivant car non mises en œuvre durant l'exercice budgétaire en cours n'ont pas pu être prises en compte dans les rapports d'exécution puisque les activités n'avaient pas été mises en œuvre. De même, il a été impossible de les inclure aux rapports de l'exercice suivant, car leur budget était comptabilisé dans l'exercice précédent. Cette situation a semblé poser problème dans les régions où les fonds arrivaient tellement tard dans l'année que les activités (nécessairement alignées avec l'année scolaire) devaient être mises en œuvre durant l'exercice budgétaire suivant, mais n'étaient pas comptabilisables avec les procédures normales de production de rapports.

### ***Influence de l'ABS sur l'allocation de ressources***

123. La grande majorité du financement sectoriel est consacrée aux coûts de fonctionnement (69% en 2006 et 60% en 2007 et en 2008), et les ressources du gouvernement pour l'investissement sont restées traditionnellement très limitées, d'où une forte présence de ressources extérieures dans l'investissement du secteur et donc une faible emprise du gouvernement sur les décisions prises à l'égard des investissements sectoriels. Le volume du financement de l'ABS devait combler l'écart de financement pour la mise en œuvre du PISE II, la somme engagée représentant 14,4% des coûts du PISE II, selon le CDMT 2006-2008. Sans ABS, le gouvernement n'aurait contrôlé que 73% du financement total en 2006 et 63% en 2007 et en 2008. Avec l'ABS, le gouvernement contrôlait 86% du financement en 2006 et 78% en 2007 et en 2008<sup>28</sup>. Le passage à l'ABS a donc accru l'emprise du ministère sur l'allocation des ressources dans le secteur et son influence sur les choix des investissements sectoriels. De plus, l'influence du MdF a sur les allocations budgétaires dans le secteur s'est accru.

124. Les exigences des bailleurs de fonds en matière de traçabilité et de redevabilité (voir la section 3.2) ont cependant apporté un bémol à la situation, car l'ABS a de fait étroitement ciblé des activités spécifiques des plans de travail annuels et a donc altéré l'allocation des dépenses sectorielles.

125. En matière d'activités ciblées par l'ABS, les choix du MdE (dans le cadre du PISE II) semblent être influencés par trois facteurs :

- L'expérience du MdE à l'égard des préférences des bailleurs : dans le cadre du PISE II, la construction d'écoles, la fourniture de manuels scolaires et la formation ont été des activités prioritaires des bailleurs ;
- Les discussions avec les bailleurs de fonds sur les plans d'action annuels ;
- Le traitement des fonds ABS comme des fonds de bailleurs par les sectoriels : la question des per diem est centrale ici car les taux de per diem financés par les bailleurs sont trois fois plus élevés que ceux financés par le budget national.

Dans le processus budgétaire/de planification, les codes d'ABS ne sont donc pas alloués à certaines activités au hasard ; 40% du financement par l'ABS a été alloué à la construction de salles de classe. Tandis que c'est bien une priorité du PISE, un tel choix suggère que pour le MdE, il s'agit d'une utilisation naturelle des crédits fournis par les bailleurs de fonds. Le second choix pour l'utilisation des fonds ABS a été pour les activités requérant le paiement de per diems (les ateliers en particulier) qui a été particulièrement populaire avec le personnel. Bien qu'il soit difficile en l'absence d'informations suffisamment détaillées dans le rapport d'exécution 2007<sup>29</sup> de quantifier l'effet de distorsion ainsi produit, les bailleurs ont d'ores et déjà identifié un problème de nombre excessif d'activités nécessitant le paiement de tarifs journaliers et ont cherché à le régler dans le plan de travail annuel 2009 (en demandant que 10% maximum des ressources d'ABS soient utilisées pour le paiement des per diem dans le budget 2009).

### ***Enseignements tirés***

126. Suite au passage à l'ABS, les faiblesses des processus de programmation et de budgétisation du gouvernement et les impacts des réformes de décentralisation sont devenues plus apparentes. Le dialogue a mis en lumière trois domaines clés à renforcer :

- L'alignement entre le budget annuel, le CDMT et les plans d'action annuels

---

<sup>28</sup> Chiffres calculés sur la base du CDMT 2006-2008. En réalité, la situation pour 2007 diffère largement, puisque 53% seulement du financement du PISE II a été mobilisé ; une estimation grossière révélerait que le MdF contrôlait plus de 96,5% des ressources fournies au secteur.

<sup>29</sup> Les informations par programme et sous-programme sont disponibles dans le rapport 2007, mais elles ne donnent pas la source du financement ; il n'est pas non plus facile de déterminer immédiatement lesquels de ces sous-programmes ont compris le paiement de tarifs journaliers. Pour cela, il faudrait revenir aux plans de travail annuels de chaque structure. 2007 a été une année où le personnel s'est plus préoccupé d'organiser des ateliers que de garantir la bonne mise en œuvre des plans du secteur de l'éducation...

- La décentralisation de la programmation opérationnelle grâce à des plans d'action annuels
- Le besoin de relier les rapports financiers et les rapports sur les résultats au niveau sectoriel

127. Si le dialogue favorise des améliorations dans ces trois domaines identifiés de manière à optimiser le processus décisionnel sectoriel et à le relier aux objectifs de développement de politiques, alors ce sera un important effet positif de l'ABS.

128. Enfin, il est important de souligner les conséquences de la traçabilité des dépenses d'ABS. Comme elles devaient être tracées, elles ont été traitées différemment et ont créé des distorsions dans les allocations de fonds et donc des activités mises en œuvre dans le secteur. La priorisation normale des dépenses ne s'applique plus (et dans le cas du Mali, les priorités sectorielles ont été remplacées par des objectifs de gain personnel) et la gestion des fonds devient extrêmement cloisonnée. Malgré cela, les activités « ciblées par l'ABS » n'ont pas été plus protégées que d'autres dépenses<sup>30</sup>.

## 4.2 L'ABS et son influence sur les processus sectoriels pour les marchés publics, le contrôle des dépenses, la comptabilité et l'audit

**QP3.2 Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur les systèmes de marchés publics, de contrôle des dépenses, de comptabilité et d'audit ? Quelles sont les contraintes et les enseignements tirés de sa mise en œuvre ?**

129. En dépit du fait qu'il n'est en place que depuis 2 ou 3 ans, l'ABS a eu une forte influence sur le contrôle des dépenses et la transparence du financement et des activités sectoriels. En faisant passer une quantité accrue de ressources sectorielles par les procédures budgétaires nationales, l'ABS a fortement amélioré la transparence du secteur pour le MdE comme pour le MdF. Il a aussi renforcé le contrôle du MdF sur les dépenses sectorielles. Ainsi, l'ABS renforce non seulement le rôle du MdE du point de vue de la gestion de son secteur (bien que certaines limites soient imposées de fait, comme on l'a déjà noté), mais aussi le rôle du MdF pour l'arbitrage et le suivi budgétaire.

130. Comme on l'a déjà souligné, l'ABS a été mis en œuvre en même temps que la politique de décentralisation avec la déconcentration effective du budget aux collectivités territoriales. Sans l'ABS, la déconcentration budgétaire aurait été très limitée ; en effet, les fonds réellement transférés aux collectivités territoriales sont avant tout des ressources d'ABS appartenant au volet investissement du budget (investissement et fonctionnement lié aux investissements) auquel le budget national ne contribue que relativement peu. Les salaires, part la plus importante des budgets des structures déconcentrées, sont toujours gérés et payés au niveau central. L'ABS a donc joué un rôle essentiel pour la déconcentration budgétaire et l'utilisation des procédures budgétaires nationales à des niveaux inférieurs, ce qui a mis à jour certaines faiblesses des capacités, problème que le MdF a commencé à régler.

131. De même, les exigences des bailleurs de l'ABS à l'égard d'audits réguliers du secteur ont peut-être encouragé le Bureau du Vérificateur Général<sup>31</sup> à songer à l'intégration du secteur de

<sup>30</sup> Par exemple, l'un des agents sur le terrain s'est plaint du fait que les formations financées par l'ABS ne pouvaient pas être mises en œuvre, car l'allocation de carburant (payée à partir du budget récurrent) était épuisée et que le personnel ne pouvait donc pas se déplacer pour la formation.

<sup>31</sup> Au Mali, les fonctions de l'institution suprême pour l'audit sont réparties entre la Section des Comptes de la Cour Suprême et le Bureau du Vérificateur Général (mis en place en 2003). Le premier ne dispose que de ressources limitées, n'effectue que des audits de la conformité et n'en effectue que peu (y compris ceux des

l'éducation à ses audits annuels. Cela lui a permis d'identifier des faiblesses de gestion et des irrégularités au niveau des dépenses qui ont provoqué la prise de mesures correctives par le MdF. L'ABS a donc permis au MdF de renforcer son autorité dans le domaine du contrôle des finances sectorielles et à être plus réactif face aux problèmes du secteur, au mauvais fonctionnement et à la mauvaise application des procédures budgétaires.

132. Cependant, l'ABS a aussi eu des effets négatifs. Les décaissements tardifs de l'ABS (voir le tableau 4 ci-dessus) ont, dans une certaine mesure, contribué à aggraver la tension sur les liquidités du Trésor. Les dépenses entrant dans le cadre de l'ABS ont été effectuées à un moment où les fonds d'ABS n'étaient pas encore disponibles, ce qui a obligé le Trésor à pré-financer les activités devant être financées par les bailleurs de fonds. Bien que l'allègement des problèmes de liquidités du Trésor ne fasse pas partie des objectifs de l'ABS, il serait souhaitable d'essayer de faire en sorte que les ressources d'ABS soient fournies en début d'exercice budgétaire pour éviter d'aggraver les tensions de trésorerie. Par contre, le fait que l'ABS ait systématiquement été entièrement décaissé a contribué à la prévisibilité globale du financement budgétaire..

133. Le décaissement tardif des fonds d'ABS durant l'exercice budgétaire a donné lieu à deux constats contradictoires. D'un côté, les structures déconcentrées du ministère de l'éducation (les AE et les CAP) ont vu le retard de versement des fonds d'ABS (6 mois) comme la cause de l'absence de mise à disposition de ressources budgétaires qui les a empêchées d'entreprendre les activités prévues à temps. D'un autre côté, le Trésor affirme pré-financer les activités de l'ABS en ouvrant les crédits budgétaires en début d'exercice, opportunité que les AE et les CAP ne saisissent pas puisqu'elles n'exécutent leurs activités qu'en fin d'année. Certains de ces problèmes semblent liés aux difficultés rencontrées pour l'utilisation des nouvelles procédures budgétaires nationales aux niveaux déconcentrés de l'administration et n'ont donc pas grand-chose à voir avec l'ABS.

134. Les exigences d'audits annuels sont source de tension entre les bailleurs d'ABS, le MdF et les organismes d'audit :

- La participation des bailleurs à la rédaction des TdR des audits semble contraire au fonctionnement normal des institutions d'audit, qui disposent déjà de procédures à cet égard ;
- Alors que les structures nationales étaient censées recevoir l'aide d'une société d'audit extérieure, cette société a fini par effectuer elle-même les audits. Cela a causé deux problèmes majeurs : les connaissances incomplètes de la société d'audit à l'égard des audits des dépenses publiques et l'exigence des bailleurs que le rapport d'audit soit aussi approuvé par la Section des Comptes. Cependant, on ne peut pas raisonnablement attendre de la Section des Comptes qu'elle approuve un document dont elle n'est pas l'auteur.
- La portée de l'audit reste incertaine : doit-il contrôler uniquement le financement de projets (par la Banque Mondiale, qui finance l'audit), le financement supplémentaire de l'ABS ou le budget dans son ensemble ? La question se pose toujours.

135. Ces problèmes font que, du point de vue de la redevabilité du secteur, les résultats obtenus par l'audit restent incertains. En revanche, l'audit effectué de manière indépendante par le Vérificateur Général (sur l'ensemble du secteur) a mis à jour des faiblesses du système, reconnues et prises en charge par le MdF et le MdE.

---

projets de l'ONU, sur la conformité des dépenses budgétaires effectives et l'audit de certains partis politiques) ; le second a un budget plus important (auquel les bailleurs de fonds contribuent), mais son statut manquant de clarté, ses rapports provoquent rarement une prise de mesures.

136. Enfin, le choix des bailleurs de faire gérer les fonds d'investissement des écoles primaires par l'ANICT (voir la section 4.3) au lieu de confier cette responsabilité aux communautés locales en conformité avec la politique de décentralisation peut être considéré comme un frein au renforcement des capacités de gestion budgétaire des collectivités territoriales et comme une dérogation à la discipline budgétaire normale (la règle d'annualité et les contrôles budgétaires normaux cessant d'être appliqués<sup>32</sup>). Pendant la préparation du PISE II, les bailleurs de l'ABS ont convenu avec le MdE et le MdF que la gestion financière de la construction d'écoles primaires (prise en charge directement par le budget des communautés locales depuis le 01/01/2007) devait passer par l'ANICT au lieu de suivre les procédures d'exécution budgétaire habituelles. En effet, la déconcentration du budget de l'éducation aux collectivités territoriales n'ayant été lancée que le 01/01/07, en même temps que la mise en œuvre de l'ABS, les capacités des collectivités territoriales à gérer ces fonds n'avait pas encore été testée. Le passage par l'ANICT permettait de passer outre les faiblesses potentielles des capacités de gestion financière des communautés locales. L'inclusion à l'ABS d'un appui au renforcement des capacités de gestion des collectivités territoriales (ou sous forme d'accompagnement séparé de l'ABS) aurait été une approche plus durable et efficace pour régler le problème identifié..

#### Encadré 4 : Les flux de fonds à direction de l'ANICT

En 2006, le MdE a signé un accord avec l'ANICT (13/09/2006) pour la gestion des fonds d'investissement destinés à la construction d'écoles primaires. Tous les fonds d'ABS prévus pour la construction d'écoles suivent donc les procédures suivantes :

- L'ABS arrive au Trésor ; les fonds destinés à la construction d'écoles passent du MdF aux AE (des régions) ;
- Les fonds sont transférés à l'ANICT, au niveau central ;
- l'ANICT attend que le MdE l'informe de la distribution des fonds destinés aux collectivités territoriales ; une fois ces informations reçues, l'ANICT informe les communautés territoriales, qui peuvent démarrer les travaux ;
- pour les paiements (30% en avance, puis solde du paiement pour les services rendus) l'ANICT transfère de son bureau central vers ses comptes régionaux, puis de son compte régional vers le compte de la communauté territoriale locale auprès du Trésor, pour paiement au fournisseur de services.

137. Depuis 2006<sup>33</sup>, le programme de construction d'écoles a connu des retards, peut-être dus à (i) un décaissement tardif de l'ABS, (ii) une collaboration difficile entre le MdE, l'ANICT et les collectivités territoriales au sujet du choix de sites et du nombre d'écoles, informations nécessaires à la « redistribution » des fonds par l'ANICT<sup>34</sup>, (iii) le processus complexe et lourd de la distribution de fonds impliquant des transferts multiples et dans les deux sens entre le centre et les

<sup>32</sup> L'utilisation de l'ANICT sape la discipline budgétaire ; en effet :

L'une des caractéristiques majeures de ce système de distribution des fonds est que la règle d'annualité du budget ne s'applique plus : une fois en la possession de l'ANICT, les fonds peuvent être mis en œuvre sur plusieurs années, ce qui a sans doute contribué aux retards majeurs pris en 2007 et en 2008 (voir ci-dessous).

Les fonds distribués par l'ANICT échappent à toute procédure de contrôle budgétaire ; d'ailleurs, l'accord entre l'ANICT et le MdE les soumet à de nouvelles procédures.

<sup>33</sup> L'absence d'information fait que les retards ne sont pas encore mesurables, mais aucun progrès n'a été indiqué au niveau de la construction d'écoles dans le rapport 2007 du MdE, et les chiffres pour 2006 n'étaient pas disponibles.

<sup>34</sup> Bien que le budget compte des postes budgétaires pour la construction d'écoles, on ne semble pas avoir atteint un consensus sur les collectivités devant recevoir une école et le nombre de classes concerné. Le MdE est censé préparer ces informations sur la base de la carte scolaire, puis les passer à l'ANICT au début de l'exercice budgétaire, mais des retards sont constatés.



collectivités territoriales (voir l'encadré 3), et (iv) des retards dans la mise à disposition par les collectivités territoriales des contreparties leur permettant de réclamer leur part du budget annuel.

138. La distribution par l'ANICT a aussi potentiellement affecté les liquidités du Trésor et l'économie. En effet, les fonds transférés à l'ANICT pour la construction d'écoles contribuent à aggraver les tensions de trésorerie au Trésor alors que l'ANICT place les sommes sur son compte bancaire, dans une banque commerciale<sup>35</sup>.

### **Enseignements tirés**

139. Les procédures d'exécution budgétaire du gouvernement, en particulier dans le contexte du nouveau processus de déconcentration, ont eu des impacts positifs importants. Ils ont contribué à renforcer le contrôle du ministère des finances sur les ressources budgétaires, mis en œuvre le nouveau processus de décentralisation et ont contribué à mettre en lumière les faiblesses des systèmes gouvernementaux. Si l'on remédie à ces faiblesses, les dépenses publiques seront plus efficaces et l'impact des dépenses sera encore amélioré.

140. Cependant, les dérogations aux procédures budgétaires normales liées aux exigences d'audit, à l'utilisation de l'ANICT et à l'exigence de report à l'exercice suivant des ressources non dépensées représentent des dérogations aux systèmes budgétaires normaux et n'ont pas contribué au renforcement des capacités de gestion financière aux niveaux déconcentré et décentralisé du gouvernement. Enfin, le décaissement tardif des ressources d'ABS a peut-être eu un impact négatif sur les flux de trésorerie du Trésor.

## **4.3 L'ABS et son influence sur les capacités des institutions sectorielles et des systèmes de prestation de services**

**QP3.3 : Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur les institutions sectorielles, leurs capacités et les systèmes de prestation de services ? Quelles sont les contraintes et les enseignements tirés de sa mise en œuvre ?**

### **Encadré 5 : Définitions de la prestation de services**

**La prestation de services** est l'exécution du travail par une entité (le prestataire de services) au service d'une autre entité (l'utilisateur ou bénéficiaire). Dans le contexte du secteur public, les services rendus sont les soins de santé ou l'enseignement primaire, par exemple. La prestation de services publics peut être confiée au secteur privé (construction et entretien des routes, par exemple).

**Les processus de prestation de services** représentent les activités menées et les systèmes utilisés pour convertir les intrants en services. Ces processus sont très étroitement liés aux prestataires de services et comprennent : la gestion des ressources humaines du prestataire de services ; le comportement du personnel du prestataire de services durant son travail ; la gestion des fonds par les prestataires de services ; la fourniture et gestion des intrants à la prestation de services ; la redevabilité quant à la prestation de services.

**Le prestataire de services** est une entité qui fournit des services à d'autres entités. Un prestataire de services peut être une organisation du secteur public (une école, une clinique) ; un employé (un agent de vulgarisation, par exemple) ou une entreprise privée (constructeur de routes).

Source : *Glossaire du rapport de synthèse de l'ABSDP*

### **Capacités générales et renforcement des systèmes**

<sup>35</sup> L'ampleur de ce problème n'est pas claire : l'ANICT affirme que le Trésor transfère les fonds d'ABS en fin d'exercice budgétaire (et non pas au 1<sup>er</sup> janvier, comme il est prévu), tandis que le MdF se plaint d'avoir à pré-financer ses transferts à l'ANICT avant le décaissement de l'ABS.

141. L'ABS lui-même n'a pas encore eu d'effets directs mesurables sur la capacité des institutions sectorielles. Cependant, il semble avoir posé de nouveaux défis aux capacités de gestion des institutions du MdE: avant l'ABS, une grande partie du financement sectoriel (et donc des activités sectorielles) était hors du contrôle direct du MdE. Grâce à l'ABS, le MdE a pris en charge de nouvelles responsabilités et bénéficie d'un contrôle accru sur ses activités.

142. En plus de cela, le financement par l'ABS ciblant le PISE II, qui se concentre sur le budget d'investissement, une large part des fonds d'ABS sont alloués directement aux activités de renforcement institutionnel. Les priorités du PISE II (formation des enseignants, gestion décentralisée de l'éducation et construction de salles de classe) vont dans le sens d'un renforcement du système éducatif. Dans la mesure où l'ABS soutient ces activités, il est probable que la capacité institutionnelle s'en trouvera renforcée. Cependant, les facteurs incitatifs pervers de l'ABS dans le domaine de l'allocation des ressources peuvent signifier que les domaines prioritaires du PISE ne se concrétiseront pas par des activités sur le terrain.

143. Le fait que les bailleurs de l'ABS ont activement participé à la formulation d'une approche programme du renforcement des capacités illustre l'incapacité des fonds d'ABS seuls à suffire au renforcement des capacités des institutions et systèmes institutionnels chargés de la prestation de services. En effet, les aide-mémoire des missions de revue conjointes du PISE ont plusieurs fois souligné les faiblesses institutionnelles qui ont contribué à la lenteur de mise en œuvre du PISE II et ont retardé l'atteinte des objectifs du PISE II. On craint qu'en l'absence d'un soutien technique parallèle, sous la forme de projets traditionnels, les institutions responsables n'auront pas les capacités nécessaires à la bonne mise en œuvre de leurs budgets et plans d'action, et que le passage du financement de projets à l'ABS a donc peut-être été prématuré. Cela a poussé les bailleurs à tenter de mettre en place un fonds commun dédié au renforcement des capacités en plus de l'ABS.

144. Néanmoins, le dialogue a avant tout porté sur les activités financées par le budget d'investissement. En plus de cela, la gestion du corps enseignant, et en particulier la formation et le contrôle de la qualité des enseignants par le biais de l'inspection académique, ont représenté des domaines prioritaires. Les processus routiniers des contrats et du recrutement des enseignants, ainsi que le financement opérationnel des écoles, qui représentent la majorité des dépenses sectorielles dans le budget de fonctionnement, n'ont pas reçu autant d'attention au cours du dialogue. Ces deux aspects sont centraux au renforcement des prestations de services au niveau des établissements, et les effets de l'ABS auraient donc pu être encore plus importants si le dialogue avait porté sur l'intégration des dépenses du budget de fonctionnement.

### ***Capacités et prestations de services de l'autorité locale***

145. L'ABS ayant accompagné le processus de déconcentration budgétaire aura probablement des effets positifs sur les capacités aux niveaux déconcentrés. L'utilisation des procédures budgétaires par les structures déconcentrées a révélé certaines faiblesses ; une fois identifiées, celles-ci peuvent être adressées et mener à un renforcement des capacités au niveau des districts et des régions.

146. Malheureusement, ce processus a été limité aux coûts d'exploitation des structures déconcentrées : la gestion des ressources pour la construction de salles de classe, qui font partie des budgets des collectivités territoriales, est à la charge de l'ANICT. Le passage à l'ABS a donc raté une chance majeure de contribuer à la mise en œuvre de la politique de décentralisation en ne parvenant pas à tester puis au besoin à renforcer les capacités des collectivités territoriales pour la gestion par les procédures budgétaires normales de leurs propres fonds d'investissement.

### ***Enseignements tirés***

147. Les ressources d'ABS ont appuyé certains aspects du renforcement institutionnel, comme la formation des enseignants et la gestion décentralisée, qui vont probablement avoir des impacts positifs. Le développement prévu d'une approche sectorielle pour le renforcement des capacités sectorielles en éducation, soutenue par les ressources de l'ABS, a le potentiel d'améliorer la cohérence des activités de renforcement institutionnel et donc leurs effets positifs.

148. La focalisation du dialogue et des ressources sur le PISE II peut compromettre l'optimisation des impacts positifs sur les capacités et les systèmes de prestation de services. Il en est de même pour les questions de ressources humaines. La motivation des bailleurs pour faire gérer la construction de salles de classe par l'ANICT est claire, mais l'utilisation de mécanismes parallèles ne contribue pas à renforcer les capacités faibles des institutions locales.

#### **4.4 L'influence de l'ABS sur l'appropriation nationale, les facteurs incitatifs et la redevabilité au niveau sectoriel**

**QP4.4 : Au niveau sectoriel, quelle a été l'influence de l'ABS sur l'appropriation nationale, les facteurs incitatifs et la redevabilité ? Quels sont les enseignements et contraintes tirés de sa mise en œuvre ?**

149. Dans le secteur de l'éducation, l'ABS a eu des effets positifs et négatifs sur l'appropriation nationale, les facteurs incitatifs et la redevabilité.

150. Premièrement, la part d'ABS exécutée par les procédures budgétaires normales a contribué à améliorer la transparence des activités sectorielles. En effet, elle a permis au MdF de mieux contrôler les activités et le financement du secteur. Elle a permis d'élargir l'utilisation des procédures budgétaires normales aux différents niveaux déconcentrés et décentralisés du gouvernement, qui ont donc approfondi leurs connaissances à l'égard de l'utilisation des procédures budgétaires nationales (bien que de nombreux employés des niveaux déconcentrés pensent que ces procédures sont liées à l'ABS). Cependant, cette approche imposant de nouvelles exigences de traçabilité et d'audits spéciaux des fonds d'ABS, les procédures normales pour l'allocation, la programmation et les audits s'en sont trouvées perturbées, ce qui a affaibli l'autorité du MdF et son contrôle du financement du secteur. L'utilisation de l'ANICT va sans doute ralentir la mise en place d'institutions responsables au niveau local.

151. Deuxièmement, depuis l'introduction de l'ABS, on a assisté à un changement du style adopté par les bailleurs pour le dialogue et le suivi sectoriels. L'ABS a mis les détails opérationnels, auparavant relativement ignorés, sous les feux des projecteurs. Le suivi du secteur et l'évaluation des progrès dans les domaines prioritaires de la stratégie sectorielle font toujours partie de la revue annuelle normale. Cependant, les bailleurs de l'ABS analysent à présent le contenu des plans d'action, qui font l'objet de discussions approfondies, même au niveau des districts ; ils interviennent donc beaucoup plus à l'étape de programmation de la gestion du secteur. Cela semble contredire l'une des caractéristiques principales de l'ABS, qui cherche à donner une plus grande liberté de décision aux structures elles-mêmes et donc à encourager l'appropriation nationale. Au Mali, l'inverse semble s'être produit : l'ABS a poussé les bailleurs de l'ABS à davantage intervenir dans la gestion opérationnelle du secteur.

152. On peut affirmer que cette participation plus étroite est liée aux faiblesses des instruments de planification et au manque d'appropriation par le gouvernement de l'approche d'ABS. Selon les bailleurs de fonds, le gouvernement ne respecte pas ses engagements à l'égard des accords de financement de l'ABS (comme la mise à disposition des informations requises dans les délais convenus, l'analyse et le suivi des activités par rapport aux résultats obtenus, la production de rapports fiables) et reste passif en cas de problème. Alors que les bailleurs de fonds ont donc le sentiment de devoir porter l'ABS à bout de bras, le gouvernement peut avoir l'impression d'être

sollicité sur tant de fronts par les bailleurs de fonds qu'il lui reste peu d'opportunités de se montrer proactif.

153. Troisièmement, il semble que la tentative de renforcement de l'appropriation nationale et des facteurs incitatifs nationaux ait été fragilisée par le mode d'évaluation des décaissements d'ABS et les conditions appliquées :

- Les règles du jeu ne sont pas claires : l'accord de l'ABS ne spécifie pas combien d'indicateurs doivent être atteints pour déclencher le décaissement de l'ABS (2<sup>e</sup> tranche)<sup>36</sup> et certains indicateurs se sont révélés difficiles à mesurer et ont été neutralisés ou remplacés durant les revues.
- Point plus important, dans leurs revues de l'ABS, les bailleurs de l'ABS émettent plusieurs recommandations liées aux déclencheurs de l'ABS ou inspirées des revues sectorielles. Bien qu'elles ne soient pas spécifiquement caractérisées comme des conditions additionnelles pour les décaissements, elles ont dans la pratique été interprétées comme telle par le MdE et le MdF. En conséquence, les structures nationales ont eu l'impression d'être obligées d'accepter des engagements avec lesquelles elles n'étaient pas forcément d'accord, tout cela pour obtenir la tranche suivante de financement de l'ABS.

Il semble donc qu'en général, la mise en œuvre de l'ABS ne soit pas allée dans le sens de l'appropriation nationale.

154. Enfin, l'ABS semble avoir provoqué des débats intéressants sur les questions de décentralisation et de déconcentration, mais qui ont été imputés à l'ABS par les acteurs locaux :

- La société civile est mécontente de son accès aux fonds, remis en question par le passage du financement de projet à l'ABS (voir ci-dessus) ; en conséquence, les OSC ont aussi exprimé leur crainte de voir s'affaiblir leur rôle au niveau du suivi sectoriel si leur participation est remise en cause par l'utilisation de l'ABS.
- L'ABS semble avoir provoqué des débats au niveau local sur le besoin d'une plus grande déconcentration des ressources aux collectivités territoriales : comme elles ne bénéficieront plus directement des projets financés par les bailleurs, elles craignent de voir fondre les ressources mises à leur disposition. Il peut arriver que les allocations budgétaires privilégient d'autres domaines prioritaires en dehors du secteur et les différents intermédiaires entre le niveau central et le niveau local risquent de s'approprier une partie de ces fonds. Elles craignent également que l'accès aux ressources soit long et compliqué, comme cela a été le cas avec les fonds distribués par l'ANICT.
- Un débat sur les défaillances attribuées à l'ABS a aussi vu le jour, mais ces défaillances sont en fait dues aux procédures nationales : décaissement lent, volume faible des fonds alloués aux régions et aux districts, retards de la mise en œuvre des activités prévues, manque d'informations et de connaissances des acteurs locaux, concentration de la gestion aux niveaux central et régional au détriment du niveau local. Bien qu'il soit possible que l'ABS ait indirectement contribué à la lenteur des décaissements de ressources, tous ces problèmes peuvent être attribués aux procédures normales utilisées pour l'exécution budgétaire, et en particulier au fait que le processus de déconcentration fait ses

---

<sup>36</sup> La méthode d'appréciation est décrite uniquement dans l'accord d'ABS bilatéral français. Il spécifie que chaque indicateur reçoit une note : 0 (indicateur n'ayant pas atteint sa cible), 0,5 (en cours) et 1 (cible atteinte). Les points doivent atteindre 60% du total pour justifier le décaissement de la somme complète. Pour les autres bailleurs de fonds, les règles sont moins claires : par exemple, en 2007, la seconde tranche a été décaissée alors qu'à peine 67% des indicateurs avaient atteint leur cible ; en 2008, ce pourcentage est tombé à 55%, et pourtant, la performance a été jugée comme étant globalement satisfaisante (même pour les Français, qui pouvaient être flexibles du point de vue de leur système de points).

premiers pas. Les structures déconcentrées ne savent pas encore comment mettre en pratique les procédures garantissant des dépenses opportunes.

155. Au total, certaines des inquiétudes exprimées sont fondées, mais une chose est évidente : rares sont les acteurs qui comprennent le fonctionnement de l'ABS et en particulier le fait qu'il utilise les procédures budgétaires nationales normales. La mise en œuvre spécifique de l'ABS au Mali (ciblage d'activités et utilisation de l'ANICT) a peut-être donné la fausse impression (aux structures déconcentrées et décentralisées et aux autres parties prenantes, comme les ONG du secteur) que les procédures d'exécution utilisées sont celles de l'ABS, et non pas les procédures budgétaires normales. Ce n'est pas le cas, et un effort devrait être fait pour mieux informer les parties prenantes du fonctionnement et des modalités de mise en œuvre de l'ABS. Ce problème ne se serait bien sûr pas posé si la déconcentration budgétaire fonctionnait déjà avait été mise en œuvre depuis une certaine période. La confusion a été causée par le lancement simultané de l'ABS et du transfert des responsabilités et ressources budgétaires aux structures déconcentrées et décentralisées.

### ***Enseignements tirés***

156. Le principal enseignement positif continue à être l'utilisation des systèmes du gouvernement par l'ABS. Cela a contribué à renforcer les relations normales de reddition de compte au sein du gouvernement, y compris à l'égard du rôle du ministère des finances, et des niveaux décentralisés. La dérogation principale, l'utilisation de l'ANICT, représente une menace pour ces relations.

157. L'ABS a contribué de différentes manières aux faiblesses de l'appropriation nationale :

- La participation accrue des bailleurs de fonds au niveau opérationnel,
- Le sentiment que les conditions de décaissement de l'ABS sont imposées et non pas convenues,
- Les parties prenantes du Mali ne comprennent pas qu'un grand nombre des défaillances du processus budgétaire sont liées aux systèmes gouvernementaux et non pas aux procédures de l'ABS (qui passent par les procédures nationales).

## 5. L'efficacité de l'ABS et les conditions de son succès

158. L'ABS étant en place depuis moins de trois ans, il est trop tôt pour tirer un bilan de ses réussites et de ses échecs. Cette étude est néanmoins opportune : elle offre un point de vue extérieur à un moment où il serait utile d'évaluer cette première mise en œuvre de l'ABS de manière à tirer des enseignements pour la prochaine phase, en cours de préparation et qui va soutenir le PISE III (et qui doit démarrer en 2010).

### 5.1 Les principaux résultats de l'ABS

**QP4.1 :** **Quelles sont les principales contributions de l'ABS à l'amélioration des processus de développement de politiques sectorielles, de la gestion des finances publiques, des institutions sectorielles, des systèmes de prestation de services et de la redevabilité ?**

159. Avant de mettre en lumière les effets de l'ABS sur les processus sectoriels, il est important de répéter que de nombreux processus de politique sectorielle étaient déjà bien établis au Mali. Ils sont caractérisés par un solide partenariat entre le MdE et les bailleurs dans un cadre consultatif qui a facilité les discussions et le dialogue sur la préparation du PISE II, le second programme de mise en œuvre du PRODEC, la politique de développement du secteur de l'éducation. Le passage à l'ABS représente un nouveau pas en avant dans le contexte de l'approche sectorielle déjà soutenue par une quinzaine de bailleurs.

160. Comme le décrit le début de la section 4, l'ABS étant relativement récent, ses effets sur les processus de développement de politique sectorielle, la gestion des finances publiques, les institutions sectorielles, les systèmes de prestations de services et la redevabilité ne se font pas encore pleinement sentir. Nous pouvons mettre en lumière des domaines où les améliorations des processus sectoriels sont visibles, ou le seront bientôt :

- La cohérence des documents de programmation et de budgétisation sectorielles et le lien entre les informations sur les performances et les finances sont plus susceptibles de connaître des améliorations car ces questions ont été identifiées durant le dialogue sur l'ABS. L'attention accordée à la préparation des plans d'action annuels va sans doute mener à des améliorations de leur alignement avec les objectifs des politiques et le cadrage financier général fourni par le CDMT.
- L'ABS a eu un impact extrêmement positif sur la transparence sectorielle pour le MdE et le MdF : la majorité du financement sectoriel utilisant maintenant les procédures budgétaires nationales, le MdF bénéficie d'un degré de visibilité et de contrôle du secteur impossible jusque-là. Cela a grandement amélioré le contrôle du MdF sur le secteur et a facilité les discussions d'arbitrage budgétaire avec le MdE, domaines qui laissaient grandement à désirer car le budget national parvenait tout juste à financer les salaires et les dépenses opérationnelles routinières du secteur.
- Les programmes de déconcentration et de décentralisation du secteur de l'éducation ont été mis en œuvre grâce aux fonds apportés par l'ABS et la déconcentration budgétaire a réellement pu être mise en œuvre dans ce secteur. Les structures du MdE aux niveaux déconcentrés ont pu assimiler et utiliser les nouvelles procédures budgétaires nationales. On peut donc dire que l'ABS a eu un réel impact sur le terrain du point de vue de l'utilisation des procédures budgétaires décentralisées.
- Le passage à l'ABS par les systèmes gouvernementaux d'exécution budgétaire ayant aussi mis en lumière plusieurs autres insuffisances de l'exécution budgétaire, il sera plus facile de remédier à ces faiblesses.
- L'utilisation de l'ABS a souligné le besoin de prendre en charge le renforcement des capacités de façon plus globale ; un mélange d'ABS et de fonds communs pourrait être plus efficace pour le renforcement des institutions sectorielles.
- L'utilisation des systèmes et procédures gouvernementaux pour la budgétisation et l'exécution budgétaire a commencé à renforcer les lignes de redevabilité au niveau

national. Elle a aussi renforcé le rôle du ministère des finances et du directeur financier du MdE.

161. L'ABS a aussi eu plusieurs effets pervers qui risquent de fragiliser les effets positifs sur les processus sectoriels. Ils sont tous liés aux différentes dérogations aux procédures gouvernementales mises en place :

- La traçabilité de l'ABS a cloisonné la budgétisation de la mise en œuvre du PISE II et a provoqué des facteurs incitatifs pervers qui risquent de menacer l'efficacité des allocations des dépenses et d'affaiblir le lien avec le PISE II.
- L'exigence de report des fonds d'ABS non dépensés a affaibli les facteurs incitatifs de la règle d'annualité normale et a posé des problèmes de suivi et de présentation de rapports pour certains fonctionnaires.
- L'utilisation de l'ANICT a provoqué des inefficacités de gestion de trésorerie et a peut-être contribué aux retards de la construction de salles de classe. En contournant l'application par les collectivités territoriales des procédures budgétaires normales, l'ANICT n'a pas permis à celles-ci de renforcer leurs capacités de gestion budgétaire, et pourtant c'était le but ultime de la stratégie de décentralisation.

162. De plus, l'appropriation nationale peut être fragilisée par certaines caractéristiques du dialogue lié à l'ABS trop concentré sur la discussion des plans de travail annuels sapant ainsi l'autonomie du budget décentralisé et l'appropriation des plans et réduisant ainsi leur chance d'être en œuvre de la manière prévue ; la discussion sur les activités prises en charge par les dépenses de fonctionnement, comme la rémunération des enseignants et les coûts d'exploitation des écoles, risque de s'en trouver diminuée. Bien que leur financement se soit accru, l'ABS aura sans doute un impact faible sur les charges récurrentes si le dialogue continue à suivre les lignes actuelles.

163. Enfin, la contribution la plus importante de l'ABS au secteur depuis son lancement en 2006 a peut-être été le financement sectoriel, qui s'est prouvé fiable et central à la mise en œuvre du PISE II. Au contraire du financement de projets, dont la fiabilité a varié au fil des ans et qui a été particulièrement décevant en 2008, les décaissements d'ABS ont respecté les montants convenus, même s'ils ont pris un peu de retard par rapport au calendrier prévu à l'origine. Cette importante contribution a permis de poursuivre la mise en œuvre du PISE II et de poser les bases d'une amélioration de la prestation de services sectoriels et donc de meilleurs résultats sectoriels.

## 5.2 Les résultats sectoriels influencés par l'ABS

**QP4.2 : Les améliorations des systèmes et processus sectoriels auxquelles l'ABS a contribué ont-elles eu une influence positive sur les résultats de la fourniture de services dans le secteur ? Vont-elles avoir une influence positive à l'avenir ?**

164. Comme l'indique la section 2, le PISE II représente un plan crédible pour répondre aux défis émergents posés par la mise en œuvre du PRODEC et améliorer les résultats éducatifs. À ce jour, la mise en œuvre du PISE II a obtenu des résultats décevants avec des réalisations beaucoup plus lentes que prévu (voir les paragraphes 72 à 74 de la section 2.2). Le tableau 6 illustre les conclusions présentées dans la section 2.2 du point de vue des indicateurs de performances utilisés pour déclencher le décaissement de la seconde tranche d'ABS.

- En 2007, sur 9 indicateurs<sup>37</sup>, trois avaient atteint leur cible prévue, trois avaient progressé sans atteindre leur cible et trois n'avaient enregistré aucun progrès. Dans l'ensemble,

<sup>37</sup> En 2007 et 2008, deux indicateurs identifiés à l'origine n'ont pas été utilisés (indicateurs 1 et 4) car la méthodologie nécessaire pour leur mesure n'avait pas été finalisée.

l'évaluation des bailleurs de fonds indiquait que 67% des indicateurs avaient obtenu des scores satisfaisants<sup>38</sup>. Les meilleurs résultats avaient été obtenus au niveau de l'exécution budgétaire (indicateur 2), du transfert de fonds aux structures déconcentrées (indicateur 3) et des taux d'achèvement (indicateur 6) ; les domaines les moins satisfaisants étaient le nombre de jeunes ayant suivi une formation professionnelle (indicateur 11), le taux de passage du primaire au secondaire (indicateur 7) et la formation des enseignants (indicateur 10). On considérait que les trois autres indicateurs avaient progressé, même si le taux d'accès (indicateur 5) était resté stable par rapport à 2006.

- En 2008, les indicateurs budgétaires (2 et 3) sont restés satisfaisants et la disponibilité des manuels scolaires a beaucoup progressé, même si elle n'a pas tout à fait réussi à atteindre sa cible (indicateur 9). Cependant, tous les autres indicateurs ont affiché des progrès, sans pour autant atteindre les cibles convenues, et une régression a même été constatée pour le taux d'achèvement des garçons. Dans l'ensemble, les bailleurs de fonds ont considéré que seules 55% des cibles avaient été atteintes.

165. Ces quelques résultats illustrent donc que le secteur de l'éducation n'a pas obtenu de résultats particulièrement satisfaisants durant les deux premières années de l'ABS. Les effets du financement ne sont bien entendu pas immédiatement perceptibles, et il ne faut pas oublier que ces deux années ont été caractérisées par de profonds changements au niveau de la gestion du secteur de l'éducation, avec la mise en œuvre du PISE II et notamment la déconcentration et la décentralisation qui ont créé des possibilités d'améliorations à mesurer au cours des années à venir mais dont les difficultés de première mise en œuvre ont probablement contribué (ou ont peut-être même provoqué) les résultats décevants constatés en 2007 et en 2008.

166. Il est difficile de mesurer les effets concrets que l'ABS aurait pu avoir sur la prestation de services sectoriels sur une période aussi limitée. Dans la mesure où l'ABS a soutenu et soutiendra la mise en œuvre du PISE II par le biais de la mise à disposition de 128 millions d'euros pour la construction de salles de classe, la formation des enseignants et la gestion décentralisée de l'éducation, il contribuera à l'amélioration des résultats du secteur éducatif.

167. L'amélioration éventuelle de la budgétisation, de la présentation de rapports et de l'exécution budgétaire au niveau sectoriel ne manquera pas de renforcer l'efficacité et l'efficience du déploiement des ressources pendant la mise en œuvre du PISE II. Une approche plus complète du renforcement des capacités peut avoir des impacts aussi positifs sur les résultats sectoriels.

---

<sup>38</sup> Il n'existe pas de lien automatique entre le nombre d'indicateurs atteignant leur cible et le pourcentage général de succès des indicateurs ; celui-ci dépend de la moyenne des notes des indicateurs individuels (1=réussite ; 0.5=progrès et 0=échec).



**Tableau 6 : Indicateurs utilisés pour déclencher les décaissements de la seconde tranche d'ABS : cibles et réalisations, 2006 à 2008.**

Indicateurs	2004 (référence)		2005	2006		2007		2008		Commentaires des PTF
	Prévu	Réalisé	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	
1. Pourcentage d'élèves ayant la moyenne en lecture et en maths en 2 <sup>ème</sup> et en 5 <sup>ème</sup> années du 1er cycle fondamental (base PASEC).			2 <sup>ème</sup> année 51,5 en L 48,5 en M 5 <sup>ème</sup> année 43,1 en L 42,2 en M				2 <sup>ème</sup> année 49,64 en LC 41,0 en SMT 4 <sup>ème</sup> année 47,79 en LC 45,20 en SMT 6 <sup>ème</sup> année 62,43 en LC 43,03 en SMT	60%		Indicateur dérogé en attente de la définition d'une méthodologie de calcul. Rapport final de l'étude réalisée par le CNE disponible.
2. Pourcentage du budget récurrent exécuté N-1 par rapport au budget récurrent inscrit pour le secteur.	100%	98,65%	96,97%	≥95%	96,9%	≥95%	96,90%	≥95%	97,36%	Progression dépasse la cible 2008. Au niveau de réalisation 2007.
3. Pourcentage des ressources récurrentes transférées aux services déconcentrés dans l'exécution du budget N-1.	53,5%	62,05%	x	60%	63,86%	60%	63,86%	60%	68,33%	Progression plus élevée que la cible de 2008 et la réalisation de 2007.
4. Pourcentage des ressources récurrentes transférées aux collectivités territoriales dans l'exécution du budget N-1.						A partir de 2006 -2007				Indicateur non renseigné et dérogé en attente i) de la précision des ressources à transférer et ii) la définition des modalités.
5. Taux d'accès au premier cycle de l'enseignement fondamental <sup>1</sup> par genre par région.	G+F:60%	G+F:66,6%	G+F:67,6%	G+F:72,5%	G+F:74,2% G:81,5% F:67,0%	G+F:77,3%	G+F:75,6% G:82,8% F:68,7%	G+F:82,2%	G+F:78,2% G:85,6% F:71,1%	Progrès tant chez les filles que chez les garçons, bien que la cible ne soit pas atteinte en 2008.
6. Taux d'achèvement en 6 <sup>ème</sup> année pour l'année N par genre par région.	x	G+F:41,6%	G+F:43,20%	G+F:47,6%	G+F:48,5 G:58,7 F:38,4	G+F:52,0%	G+F:53,2% G:63,9% F:42,9%	G+F:56,4%	G+F:53,3% G:62,7% F:44,1%	Stagnation de l'indicateur. Les filles s'améliorent en 2008 plus qu'en 2007. Les garçons régressent.

<sup>1</sup> Les taux d'accès et d'achèvement sont calculés avec les données démographiques rectifiées par le pôle de Dakar

Indicateurs	2004 (référence)		2005	2006		2007		2008		Commentaires des PTF
	Prévu	Réalisé	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	
7. Taux de transition entre le Fondamental et le Secondaire général.	x	G+F:40,2%	G+F:32,7%	G+F:37,9%	G+F:30,7%	G+F:36,8%	G+F:40,2%	G+F:35,7%	G+F:37,3%	Évolution favorable en 2008 comparée à 2007, mais restant éloignée de la cible.
8. Pourcentage de redoublants au premier cycle de l'enseignement fondamental	G+F:13,0%	G+F:19,0%	G+F:18,6%	G+F:16,1%	G+F:17,0% G:16,7 F:17,3	G+F:14,9%	G+F:15,2% G:15,0% F:15,5%	G+F:13,7%	G+F:14,2% G:14,0 F:14,4	Baisse sensible du pourcentage général de redoublants: chez les filles et les garçons.
9. Ratio manuel scolaire par élève au second cycle de l'enseignement fondamental.	4	2,5	2,5	3	1 117 654 352 746 =2,9	3,5	3,1	4	3,94	En progrès entre 2007 et 2008 (cible atteinte).
10. Pourcentage d'enseignants du fondamental ayant suivi un cumul de formation initiale d'au moins six mois (public+communautaire).	x	28%	35%	42%	36,70%	49%	40,00%	54%	40,93%	Quasi stagnation de l'indicateur. En progrès entre 2007 et 2008 mais éloigné de la cible.
<b>Indicateur relatif à la formation Professionnelle</b>										
11. Nombre de déscolarisés et de non scolarisés formés.	x	x	x	15 559	790	17 481	2 636	21 359	3 234	Cible loin de réalisation. Cependant, progrès par rapport à 2007.

\* Pour les Partenaires au développement signataires ne recourant pas à des tranches variables, tous les indicateurs de performance serviront pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du PISE II. Les Partenaires au développement signataires recourant à des tranches variables sélectionneront les indicateurs qu'ils utilisent pour leur décaissement.

Les données de l'année N se rapportent à l'année scolaire N-1/N (par exemple les données de l'année 2004 font référence à l'année scolaire 2003-2004)

Le symbole « x » signifie que l'indicateur n'était pas prévu ou qu'il est trop tôt pour le renseigner (non disponible)

## 6. Conclusions et Recommandations

**Question principale de l'étude : Dans quelle mesure l'ABS a-t-il atteint les objectifs des pays partenaires et bailleurs de fonds et quels enseignements de bonnes pratiques peuvent être utilisés pour améliorer l'efficacité à l'avenir ?**

168. La mise en œuvre de l'accord d'ABS pour l'éducation, adopté fin 2006 par les Pays-Bas, suivis de trois autres bailleurs de fonds en 2007 et 2008, a eu des effets extrêmement positifs sur la visibilité et le contrôle du secteur sur le plan national, mais elle a déçu les attentes en termes d'appropriation nationale et de facteurs incitatifs. Du point de vue du gouvernement, la mise en œuvre de l'ABS a été soumise à un nombre beaucoup plus important de conditions qu'il n'était prévu à l'origine : certaines étaient liées à la préparation de l'ABS (accord ANICT/MdE), d'autres étaient visibles dès les premiers jours (déclencheurs de décaissements, exigences d'audit), d'autres ont été décidées par le gouvernement afin d'accéder aux désirs des bailleurs de fonds (ciblage des fonds afin d'en assurer la traçabilité). D'autres n'étaient pas clairement formulées dans les accords, mais il est possible qu'elles aient perturbé les décaissements d'ABS (recommandations transformées en engagements). Certaines de ces conditions se sont transformées en obstacles à la bonne mise en œuvre du PISE II (par exemple, la question des tarifs journaliers et l'utilisation de l'ANICT).

169. Ces caractéristiques du processus d'ABS sont typiques d'une phase de transition : les bailleurs étaient prêts à s'écarter de l'approche projet traditionnelle, mais restaient hésitants à confier toutes les responsabilités au gouvernement. En conséquence, leur participation à la gestion du secteur s'est renforcée (peut-être aux dépens de leur participation aux discussions sur les politiques, la stratégie et les systèmes) et des dérogations aux procédures budgétaires normales ont été demandées pour pallier les faiblesses identifiées. En même temps, le gouvernement n'a pas hésité à accéder à ces requêtes, sans analyser les conséquences potentielles de ces dérogations (ou sans insister dessus dans leurs échanges avec les bailleurs de fonds) ; il a adopté une attitude généralement réactive à l'égard de la mise en œuvre de l'accord d'ABS.

170. Les pratiques de cette phase de transition et ses effets positifs et négatifs sur les systèmes sectoriels sont résumés dans le Tableau 7 ci-dessous :

**Tableau 7 : Résumé des pratiques ayant eu des effets positifs et négatifs sur les résultats sectoriels**

Domaine	Pratique assorties d'effets positifs	Pratique assorties d'effets négatifs
Développement de politiques, planification, budgétisation, suivi-évaluation sectoriels	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mise en œuvre de l'ABS a mis en lumière les faiblesses des processus de planification et de budgétisation du gouvernement et les implications des réformes de décentralisation. Le dialogue a souligné le besoin de renforcer trois domaines clés :               <ul style="list-style-type: none"> <li>o L'alignement entre le budget annuel, le CDMT et les plans d'action</li> <li>o La décentralisation de la planification opérationnelle grâce à des plans d'action</li> <li>o Le besoin de lier les rapports financiers aux résultats au niveau sectoriel</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les bailleurs sont trop intervenus dans les détails opérationnels des plans et budgets individuels des institutions et districts. Le dialogue n'accorde pas assez d'attention aux dépenses récurrentes du budget du secteur de l'éducation ou aux questions de politiques stratégiques.</li> <li>- Le ciblage des dépenses d'ABS a créé des distorsions de l'allocation de fonds et donc des activités mises en œuvre dans le secteur. L'ABS a été traité en tant que financement des bailleurs. L'exigence de report des fonds d'ABS crée des problèmes au niveau de la production des rapports et du suivi.</li> </ul>
Processus pour les marchés publics, les dépenses, la	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'utilisation des procédures d'exécution budgétaire du gouvernement, en particulier dans le contexte du nouveau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'identification séparée de l'ABS, le report des fonds de l'exercice financier précédent, les exigences d'audit</li> </ul>

Domaine	Pratique assorties d'effets positifs	Pratique assorties d'effets négatifs
comptabilité et les audits	processus de déconcentration a contribué à renforcer le contrôle du ministère des finances sur les ressources budgétaires, à mettre en œuvre le nouveau processus de décentralisation et à mettre en lumière les faiblesses des systèmes gouvernementaux. Si l'on remédie à ces faiblesses, les dépenses publiques seront plus efficaces et l'impact des dépenses sera encore amélioré.	parallèles et l'utilisation de l'ANICT ont fragilisé l'exécution et la discipline budgétaires. Le décaissement tardif des fonds d'ABS a aussi posé problème.
Capacités des institutions sectorielles et des systèmes à l'égard de la fourniture de services	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les ressources d'ABS ont appuyé certains aspects du renforcement institutionnel, comme la formation des enseignants et la gestion décentralisée, qui vont sans doute avoir des impacts positifs.</li> <li>- Le développement d'une approche sectorielle pour le renforcement des capacités sectorielles, soutenue par les ressources de l'ABS, a le potentiel d'améliorer le renforcement institutionnel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'ampleur limitée du dialogue sur le PISE II peut signifier que les impacts positifs sur les capacités et les systèmes de prestation de services ne sont pas optimisés.</li> <li>- L'utilisation de l'ANICT pour la gestion des fonds de construction de salles de classe va sans doute retarder le transfert effectif des responsabilités de gestion aux collectivités territoriales.</li> <li>- Davantage d'attention aurait pu être accordée au renforcement des capacités des structures déconcentrées et décentralisées</li> </ul>
Appropriation nationale, facteurs incitatifs et redevabilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La plus grande utilisation des systèmes du gouvernement par les structures déconcentrées a renforcé les capacités et les relations de redevabilité au sein du gouvernement et le rôle du ministère des finances.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'appropriation n'a pas été aussi forte qu'on l'espérait à cause d'une interférence plus importante que prévue des bailleurs de fonds à l'égard de la gestion du secteur, apparemment pour pallier les faiblesses du gouvernement à jouer le jeu de l'ABS.</li> <li>- L'implication des bailleurs de fonds aux niveaux opérationnels peut fragiliser l'appropriation des plans</li> <li>- En contournant les procédures de contrôle et d'exécution budgétaires normales, l'utilisation de l'ANICT fragilise la redevabilité.</li> <li>- On pense que les conditions de décaissement sont imposées par les bailleurs de fonds et non pas convenues avec le gouvernement.</li> <li>- Les parties prenantes du Mali ne comprennent pas l'ABS et lui attribuent, à tort, les problèmes de processus budgétaire.</li> <li>- Peu d'attention a été accordée aux facteurs incitatifs motivant les gestionnaires décentralisés.</li> </ul>

171. Plusieurs pistes de réflexion ont émergé en vue de la préparation de la seconde phase de l'ABS, qui doit soutenir le PISE III à compter de 2010.

172. Elles sont principalement liées à la nature des arrangements de gestion financière et des ressources associés à l'ABS :

- Premièrement, on a assisté à l'amalgame de différents objectifs liés à l'ABS : un désir de garantir la redevabilité au sein du secteur ; la promotion de la

déconcentration budgétaire ; et, bien entendu, la mise en œuvre du PISE II. Il est cependant douteux que ces objectifs puissent être atteints uniquement à l'aide des fonds d'ABS. Par exemple, les politiques visant au renforcement du contrôle, de la transparence et de la redevabilité des finances dans le secteur devraient être du domaine de l'amélioration de la GFP mise en œuvre sous le PAGAM : si les bailleurs de fonds sont prêts à fournir de l'ABG au Mali, ils devraient être prêts à fournir de l'ABS, les mêmes procédures nationales pour les budgets et les audits s'appliquant à tous les secteurs. Du point de vue de la déconcentration budgétaire, il est clair que les bailleurs de l'ABS ont tout intérêt à soutenir la déconcentration et la décentralisation du secteur de l'éducation ; en effet, c'est une des priorités du PISE II. Cependant, ces efforts doivent respecter les politiques générales de décentralisation. L'introduction de procédures spéciales visant à assurer la bonne gestion financière des fonds alloués aux collectivités territoriales pour la construction de salles de classe représentait une dérogation évidente à ces politiques.

- Deuxièmement, les conditions attachées à l'ABS trahissent les hésitations des bailleurs de confier la responsabilité entière de gestion des fonds au Gouvernement. Au lieu de renforcer les systèmes et institutions représentant les maillons faibles des chaînes de programmation et de dépenses, on a mis en place des dérogations. Durant les premières années d'un nouveau système, comme la déconcentration budgétaire et la planification ascendante, le travail effectué sur le terrain doit être soutenu par le pouvoir central : les compétences des ressources humaines des structures déconcentrées du MdE et des collectivités territoriales sont essentielles au succès de la mise en œuvre du PISE. La quatrième composante du PISE II visait à assurer cela en se concentrant sur la mise en place de systèmes transparents et participatifs pour la déconcentration, la décentralisation et la planification ; elle n'a cependant reçu que 7,7% des ressources dans le plan de travail annuel 2008. L'expérience de 2007 montre que davantage de ressources pourraient être allouées par le niveau central pour aider la direction des AE et des CAP et les collectivités territoriales à identifier les problèmes, les goulets d'étranglement et les moyens de les éliminer.
- Troisièmement, pour répondre aux préoccupations liées à la redevabilité, au lieu d'utiliser la traçabilité des ressources (qui devrait être éliminée), il vaudrait mieux améliorer la transparence et la fiabilité des différents processus et documents utilisés pour le contrôle et la programmation. Cela nécessite :
  - que les différents documents de programmation soient alignés de manière à ce que le budget reflète parfaitement les plans d'action sectoriels et le CDMT,
  - que le plan d'action annuel soit bien sectoriel et prenne en compte tous les frais du secteur public, y compris les coûts de fonctionnement, d'investissement et opérationnels liés aux investissements,
  - que le plan d'action annuel soit aligné sur les priorités du PISE et
  - que le PISE soit aligné sur les objectifs du PRODEC.

L'alignement de ces différents documents, la simplification des processus du plan d'action annuel afin de permettre au personnel de se concentrer sur ses priorités et l'alignement des documents de suivi avec le document de programmation sont des priorités essentielles à une plus grande transparence du secteur. Le suivi de l'utilisation des fonds budgétaires et des résultats qu'ils ont facilités en serait facilité ; ceci faciliterait grandement la mise en œuvre de l'ABS non ciblé.

- Quatrièmement, dans le même ordre d'idées, les exigences de traçabilité, qui permettent le report des fonds à l'exercice budgétaire suivant, semblent superflues au vu de la présence dans le programme d'un déclencheur de décaissement concernant l'allocation des ressources alignée aux priorités du CDMT qui vérifie

l'engagement du gouvernement à financer le secteur à hauteur du le niveau de financement prévu par le CDMT.

- Cinquièmement, il est nécessaire d'améliorer la prévisibilité des décaissements d'ABS. On pourrait avancer que le retard des décaissements est dû au manque d'informations opportunes sur les déclencheurs de décaissement par le gouvernement. Plusieurs options sont disponibles. Les décaissements pourraient être reliés à des indicateurs disponibles plus facilement ; on pourrait baser l'évaluation sur une période antérieure d'un an ou de six mois (performances en N-2 au lieu de N-1) ; un appui aux institutions gouvernementales chargées du suivi de l'ABS et de la préparation des dossiers de décaissement pourrait être fourni.
- Sixièmement, les problèmes rencontrés par l'audit du PISE II et de l'ABS pourraient être résolus si l'ABS futur prévoyait de faire effectuer l'audit par le Bureau du Vérificateur Général, dont les rapports semblent davantage s'intéresser aux besoins des bailleurs qu'à la vérification de la régularité des écritures comptables effectuée par la Section des Comptes.

173. Au total, l'argumentation favorise l'abandon de certaines dérogations aux systèmes gouvernementaux prévus dans les accords de l'ABS pour le soutien du PISE II et favorise le passage à un ABS non ciblé entièrement mis en œuvre par les procédures budgétaires nationales durant le PISE III. Cela représenterait un grand pas en avant pour les bailleurs de fonds comportant certains risques mais qui serait justifié si les processus de programmation et de suivi du MdE pouvaient être simplifiés et alignés afin de garantir la transparence du secteur et la production d'informations adéquates permettant l'évaluation des ressources engagées et des résultats obtenus.

174. En élargissant le champ d'action de l'aide à la totalité du budget du secteur de l'éducation, le passage à l'ABS dont la traçabilité n'est plus assurée (et la suppression associée des dérogations existantes) pourrait aussi faciliter l'élargissement des discussions sur les politiques, la stratégie et la mise en œuvre, actuellement axées sur le PISE, de manière à ce qu'elles englobent les questions sectorielles. Ainsi, on passera du budget d'investissement seul au financement récurrent de la prestation de services, aux systèmes de prestations et aux questions de ressources humaines. L'AT et le renforcement des capacités pourraient également suivre la même approche avec l'introduction du fonds commun pour le renforcement des capacités et autres formes d'aide projet. Tout cela renforcerait l'efficacité du financement sectoriel et contribuerait à l'amélioration de la mise en œuvre des stratégies et politiques éducatives.

## Références

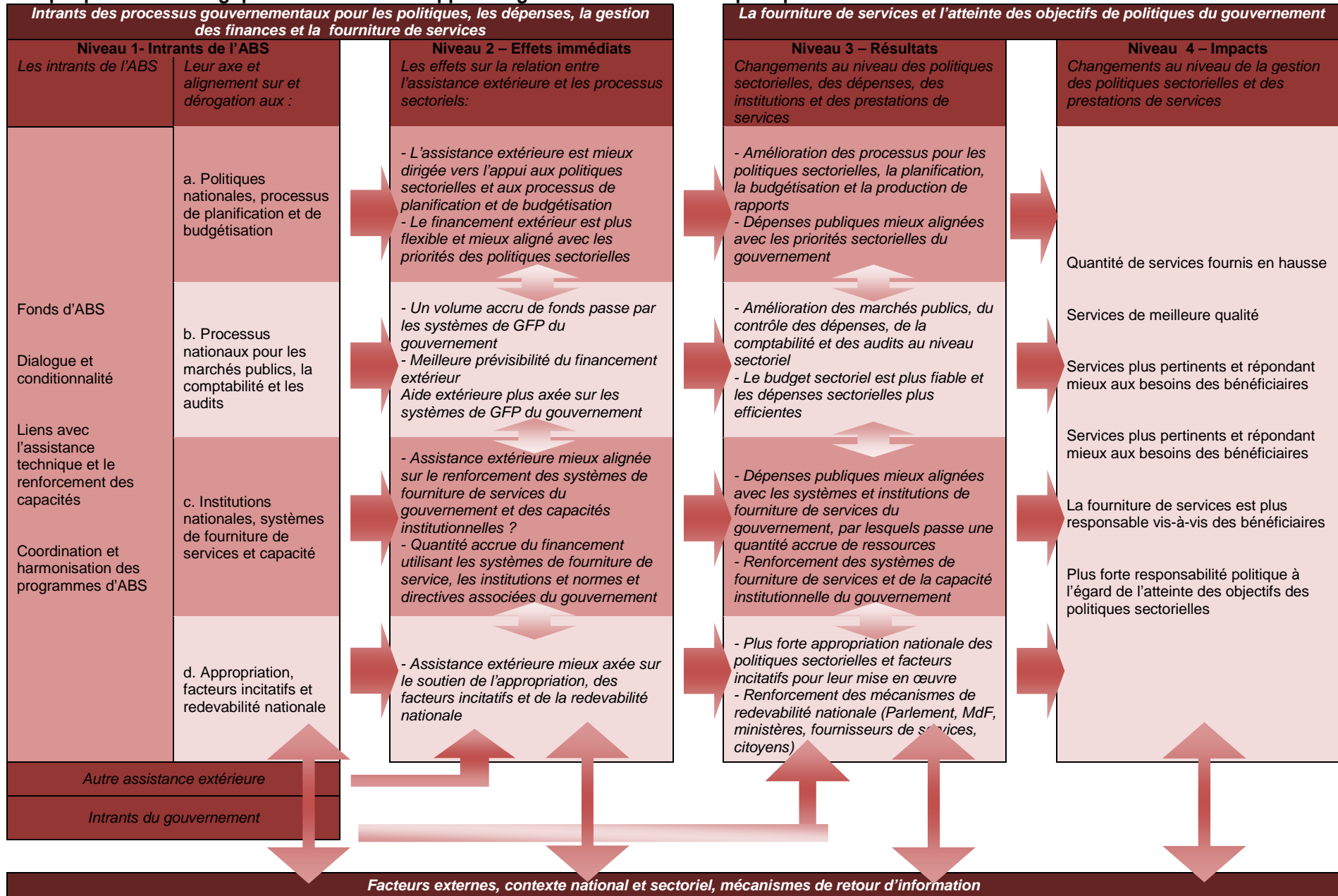
- Aide-mémoire : 5ème mission conjointe de suivi du PISE, Aide-mémoire, décembre 2004.
- Annuaire CPS 2006
- Arrangement Cadre entre le Gouvernement du Mali et les Partenaires au Développement relatif aux Appuis Budgétaires (signataires au 29 Mars 2006 : BAD, BM, CE, Canada, France, Pays-Bas, Suède).
- Arrangement spécifique entre le Gouvernement du Mali et les Partenaires au Développement relatif à l'Appui Budgétaire Sectoriel en faveur du Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Education (PISE II), 19 Juillet 2006 (seul signataire des PTF : les Pays-Bas)
- BCEAO, Rapport Annuel 2007.
- Budgets et Budgets-Programmes de la Loi de Finances, 2009, ministères de l'éducation.
- CDMT 2006 -2008, version finale
- Documents CNECE
- Ecorys 2008 Rapport d'étude sur la décentralisation fiscale dans le secteur de l'enseignement fondamental au Mali, Programme d'Appui en Gestion des Finances Publiques, Martin van der Linde, 6 Novembre 2008
- Education MTEF : Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) Education 2006-2008.
- FONGEM 2007, Efficacité de l'aide budgétaire et implication sur les acteurs dans le cadre de la décentralisation et du développement local au mali, Rapport final, Juillet 2007, GIRAD-Afrique.
- Groupe de travail du PISE II sur le renforcement des capacités PISE : divers documents de travail en cours d'élaboration tels que le règlement intérieur du fonds commun devant servir au financement des projets de renforcement des capacités, des fiches d'identification de certains appuis institutionnels liés à la construction de classes, à la mise en place d'un système d'évaluation des apprentissages, la maîtrise des coûts de l'enseignement supérieur, de formation des formateurs de l'enseignement technique, le renforcement du dispositif de pilotage du PISE II.
- Handley (2009), "Sector Budget Support In Practice: Literature Review", Overseas Development Institute, London.
- IDD and Associates (2006) 'Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report,' May 2006.
- IMF, Article IV Review, October 2008.
- IMF, Enhanced Structural Adjustment Facility Medium-Term Policy Framework Paper, 1999-2002 (July 12, 1999).
- IMF, World Economic Outlook, October 2008.
- Lawson, A. and Booth, D (2004) Evaluation Framework for General Budget Support. London: Overseas Development Institute.
- Lawson, A., Caputo, E. and van der Linde, M. (2007) 'EC Framework for the Evaluation of Budget Support Operations at Country Level'
- Mali, Rapport PEFA, Janvier 2007.
- Manuel de procédures et d'exécution du PISE II, Tome I, Aspects institutionnels et procédures budgétaires, Ministère de l'Education Nationale, Bamako 2007

- Ministère de l'Education Nationale, Cadre Référentiel de la Décentralisation de l'Education au Mali, Cellule d'Appui à la Décentralisation Déconcentration de l'Education, Aout 2003.
- Ministère des Finances, CSLP Première Revue, Document de référence, 8-9 Juin 2006.
- Ministère de l'Education Nationale, La lettre de Politique Educative du Mali, Programme d'Investissement pour le Secteur de l'Education, Avril 2006.
- Ministère de l'Education Nationale, Secrétariat Général, Cadre de Dépenses à Moyen Terme du secteur de l'Education 2006-08, Avril 2006.
- Ministère de l'Enseignement de base, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales, Plans d'Action : consolidé et par structure déconcentrée (Académie, CAP et autres entités éducatives à budgets autonomes), 2007 et 2008.
- Ministère des Enseignements secondaire Supérieure et de la Recherche Scientifique, Ministère de l'Education de Base, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales, Secrétariats Généraux, Revue des Dépenses Publiques Secteur Education 2006, Décembre 2007.
- Ministère des Enseignements secondaire Supérieure et de la Recherche Scientifique, Ministère de l'Education de Base, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales, PISE II, Rapport de suivi technique et financier 2007 (version provisoire non datée)
- Ministère des Enseignements secondaire Supérieure et de la Recherche Scientifique, Ministère de l'Education de Base, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales, Rapport financier du PISE du 1er janvier au 31 décembre 2006.
- Première mission conjointe de suivi de la deuxième phase du PISE II, Aide-Mémoire, 9 au 26 Février 2007.
- Price Waterhouse Coopers, Audit du PISE II pour l'année 2006, Juin 2007.
- Price Waterhouse Coopers, Audit du PISE II pour l'année 2007, Juin 2008.
- Primature: Portail du Gouvernement (<http://www.primature.gov.ml>)
- PRODEC : Les grandes orientations, Ministère de l'Education Nationale, Bamako, 1998
- Programme Décennal de Développement de l'Education -Les grandes orientations de la Politique Educative, Janvier 2000.
- Rapport d'évaluation à mi-parcours de la composante qualité, Bamako, 2004
- Revue de la deuxième phase du PISE II, Aide Mémoire, 31 Mars au 11 avril 2008.
- Revue des dépenses publiques 2006
- SBS DPs : Analyse conjointe des PTF sur les conditions de décaissement de la deuxième tranche de l'appui budgétaire en faveur du pise ii au titre de l'année 2007
- SCAP Annexe 5, Architecture Générale du groupe des PTF au Mali, 03.04.2008
- UEMOA, Rapport annuel et annexes statistiques, Décembre 2003.
- UEMOA, Rapport semestriel et annexes statistiques, Juin 2006.
- UEMOA, Rapport semestriel et annexes statistiques, Juin 2008.
- World Bank, Mali Country Brief, September 2008.
- World Bank, Project Appraisal Document on a proposed credit in the amount of SDR 24 million (US\$35 million equivalent) to the Republic of Mali for a Second Education Sector Investment Program, June 23, 2006, HDII Africa Region, Report No 36189-MLI.



## Annexe 1 – Résumé des constats par rapport au cadre logique

Graphique 4 : Cadre logique d'évaluation de l'appui budgétaire sectoriel dans la pratique



## a) Contexte de l'ABS

	Contexte national	Contexte sectoriel	Gestion de l'aide
2006-  L'ABS arrive tard au sein d'une SWAP bien établie	<p><u>Politiques</u> : Le PRSP II (2007-2011) est en place.</p> <p><u>Croissance</u> : Début des années 90 : transition démocratique et réformes économiques → croissance moyenne du PIB de 6-5% ; doublement du PIB/tête (1994-2006) ; forte dépendance à l'égard des prix mondiaux, des transferts et de l'aide ; facteur « Côte d'Ivoire ».</p> <p><u>Réduction de la pauvreté</u> : limitée sous le PRSP I, pas de baisse dans les zones rurales (73%) ; progrès marqués de l'accès aux services sociaux de base.</p> <p><u>Contexte institutionnel</u> (pays unitaire) : Décentralisation politique (1999). Déconcentration et décentralisation graduelles depuis 2000, soit transfert de responsabilités aux structures déconcentrées des ministères concernés et aux collectivités territoriales ; le district est une structure nouvellement établie qui doit jouer un rôle majeur à l'égard de la prestation de services ; progrès lents ; déconcentration budgétaire lancée en</p>	<p><u>Politiques/plan/S&amp;E</u> : Programme décennal de développement sectoriel (PRODEC 2000- ) ; plans de mise en œuvre opérationnelle successifs (PISE) reliés à des plans de financement multi-annuels « sous la forme d'un CDMT », mais le PISE exclut les coûts sectoriels récurrents.</p> <p>Liens faibles entre le CDMT, les plans de travail annuels, le budget annuel et le PISE.</p> <p>Décentralisation (2006/7)<sup>39</sup> : déconcentration de la planification des activités et de la programmation budgétaire ; déconcentration budgétaire aux niveaux décentralisés ; comptes rendus d'activité faibles contribuant à une vue d'ensemble fragmentée du financement sectoriel.</p> <p>Les arrangements de suivi sectoriel sont « intrinsèquement liés aux arrangements pour le dialogue entre partenaires. »</p> <p><u>Niveaux de dépenses</u> : 2001/2-2005/6 : part du budget 12%-17% ; part du budget récurrent stable à 30%, mais augmentation spectaculaire des dépenses (2000-06) ;</p> <p>Orientation sur le primaire limitée (39% en 2008), suffisante pour permettre le recrutement des enseignants et l'augmentation des dépenses de</p>	<p><u>Tendances générales de l'aide</u> :</p> <p>Fort appui des bailleurs de fonds, multitude de partenaires au développement et de modalités d'intervention ; structure élaborée pour le dialogue sectoriel/général.</p> <p>L'AB passe de 20% (2004) à 33% de l'APD (2006), en grande partie à cause de l'ABS à l'éducation et à la santé. Cadre conjoint pour l'AB (2006) et protocole d'entente mais pas de conditions de décaissements harmonisées.</p> <p>Appui budgétaire (ABG et ABS) introduit pour répondre au programme de la Déclaration de Paris.</p> <p><u>Aide au secteur de l'éducation</u></p> <p>PRODEC et PISE : approche programme depuis 2001 (2008 : 16 partenaires au développement, dont 6 donateurs d'ABS).</p> <p>Participation étroite des bailleurs de fonds à la préparation et au S&amp;E des plans ; deux grandes revues de suivi sectoriel/an ; matrice conjointe pour les indicateurs de performances ; les bailleurs de fonds peuvent organiser des revues de projets</p>

<sup>39</sup> Rôle des autorités élues : Les conseils de communes sont chargés du premier cycle de l'enseignement de base, les conseils de district du second cycle de l'éducation de base et les assemblées régionales de l'enseignement secondaire, technique et professionnel ; depuis janvier 2007, ces structures décentralisées bénéficient de transferts budgétaires directs pour l'éducation (pour la construction de salles de classe) et, bien que la masse salariale des enseignants soit toujours centralisée au niveau du ministère, les maires jouent un rôle plus important dans le recrutement et la promotion des enseignants du primaire. Les académies (AE) déconcentrées détiennent les responsabilités administratives au niveau régional et les centres d'activités pédagogiques (CAP) au niveau du district. Ces nouvelles institutions se sont vu attribuer de nouvelles responsabilités et, depuis janvier 2007, un financement direct issu des budgets des régions et des districts.

	<b>Contexte national</b>	<b>Contexte sectoriel</b>	<b>Gestion de l'aide</b>
	<p>janvier 2007 (secteur de l'éducation).</p> <p><u>GFP</u> : Longue histoire de réformes de la GFP (focalisant sur le contrôle des dépenses au début), plan de réforme holistique mené par le gouvernement depuis 2005.</p> <p>Événements récents : CBMT, CDMT sectoriels, nouvelle nomenclature budgétaire. « Risque fiduciaire limité » (y compris l'évaluation du PEFA en 2006).</p>	<p>fonctionnement simultanément à la focalisation du PISE II sur le renforcement des capacités institutionnelles et la construction de salles de classe.</p> <p><u>Résultats sectoriels</u> :</p> <p>PISE I : progrès de l'accès aux dépens de la qualité. Persistance des disparités régionales/sociales. PISE II (2006- ) : focalisé sur la décentralisation et la qualité Progrès lents à ce jour, prolongation du PISE II.</p> <p>TBS dans le primaire = de 27% (90/91) à 78% (2008/2009) ; parité entre les sexes à la traîne ; importantes disparités urbain/rural et entre les régions ; manque d'enseignants qualifiés.</p> <p>Un tiers (général) – deux tiers (ETFP) de l'enseignement secondaire pris en charge par le secteur privé.</p>	<p>indépendantes. Tout ceci est focalisé sur le budget du développement.</p> <p>Appui des bailleurs de fonds aligné sur le PISE, certains utilisent les procédures spéciales du PISE (compte spécial, procédures d'exécution et de contrôle) sous le contrôle du ministère de l'éducation et non pas du ministère des finances, d'autres utilisent des projets traditionnels et à présent l'ABS pour l'éducation.</p> <p>Bailleurs de fonds individuels dans le secteur de l'éducation (y compris des donneurs d'ABS) utilisant plusieurs modalités à la fois.</p> <p>ABS introduit « de l'extérieur » comme l'ABG. L'ABS est un moyen majeur pour financer les niveaux locaux pour l'appui à la décentralisation de la gestion de l'éducation.</p> <p>Le Mali est un pays éligible au FTI ; quelle modalité est/sera utilisée ? Aucune idée</p>

## b) Nature de l'ABS fourni

	<b>Types :</b>	<b>Calendrier :</b>	<b>Bailleurs de fonds :</b>
<b>Mali éducation</b>	Appui au PISE II	2006-2009	Pays-Bas, Suède, Norvège (à partir de 2006) France, Belgique, Canada (à partir de 2007)

	<b>Gestion financière et des ressources</b>	<b>Dialogue et conditions</b>	<b>AT et renforcement des capacités</b>	<b>Liens avec d'autres aides</b>
<b>Mali Éducation</b>	<u>Niveaux de financement</u> : Élevé : 33 millions d'euros en 2006, 44 millions d'euros en 2007 et 46 millions d'euros en 2008. Passage de l'aide projet au PISE II.	<u>Structures pour le dialogue</u> : la majorité du dialogue se fait à l'aide de structures de SWAP préexistantes. Les bailleurs de fonds de l'ABS sont particulièrement actifs. Deux réunions de bailleurs de	<u>Part des instruments d'ABS</u> : L'ABS ne comprend pas de composante de renforcement des capacités/d'AT (même s'il	<u>Liens avec l'aide projet dans le secteur</u> : La SWAP fournit un cadre permettant de faire le lien entre l'ABS et d'autres aides sectorielles.

	<b>Gestion financière et des ressources</b>	<b>Dialogue et conditions</b>	<b>AT et renforcement des capacités</b>	<b>Liens avec d'autres aides</b>
	<p><u>Ciblage</u> : L'ABS devait être non ciblé, mais dans la pratique, il cible le budget investissement sous deux postes budgétaires : ABS pour investissements et ABS pour coûts de fonctionnement liés à l'investissement. Les bailleurs ont aussi demandé à ce que l'ABS soit additionnel.</p> <p><u>Suivi</u> : les activités financées par l'ABS sont séparément identifiables dans le budget, qui prévoit un montant équivalent aux ressources d'ABS.</p> <p><u>Gestion des liquidités</u> : Utilisation des systèmes de gestion des liquidités du gouvernement.</p> <p><u>Utilisation d'autres systèmes de GF du gouvernement</u> : Toute l'ABS passe par les systèmes du gouvernement</p> <p><u>Dérogations</u> : parmi les dérogations clés, l'exigence que tout solde d'ABS soit reporté à l'exercice suivant.</p>	<p>fonds de l'ABS sont organisées chaque année pour revoir les conditions de décaissement.</p> <p><u>Cadre de conditionnalités</u> : Les conditions de l'accord d'ABS sont précisés dans l'arrangement cadre spécifique pour l'éducation pour trois ans. Deux tranches sont décaissées chaque année. Le décaissement de la première tranche d'ABS est soumis à trois conditions macroéconomiques et à six conditions sectorielles. Le décaissement de la seconde tranche est relié aux progrès réalisés par onze indicateurs sectoriels.</p> <p><u>Axe</u> : Bien que les structures de la SWAP soient sectorielles, le dialogue est souvent axé sur les questions opérationnelles. La majorité des indicateurs sectoriels suivis par l'ABS concernent l'éducation de base.</p> <p><u>Dérogations/Additions à la SWAP</u> : Le cadre de conditionnalités de l'ABS et les réunions propres à l'ABS, où elles font l'objet de discussions, sont en sus des processus de SWAP préexistants.</p>	<p>finance certains aspects du renforcement des capacités).</p> <p><u>Liens avec d'autres initiatives</u> : les bailleurs de l'ABS ont travaillé à la formulation d'une approche sectorielle du renforcement des capacités soutenue par un fonds commun. Ce travail est en cours.</p>	<p>La plus grande partie du dialogue couvre toutes les modalités d'aide.</p> <p><u>Liens avec l'ABG</u> : pas de lien avec l'ABG.</p>
<b>Autres importantes caractéristiques de la conception</b>				
<p><u>Dérogations</u> : 40% des ressources d'ABS sont allouées à la construction de salles de classe. C'est le mandat des autorités locales. Cependant, les ressources ABS pour la construction de salles de classe passent par une agence chargée des investissements dans la communauté locale, sans passer par les systèmes des gouvernements locaux. En plus de cela, l'ABS étant considéré comme un financement des bailleurs de fonds, leurs taux de per diem sont appliqués.</p>				
<b>Les effets de l'ABS sur la qualité du partenariat</b>				
<p><u>Qualité du dialogue</u> : Alors que le gouvernement apprécie généralement le passage à l'ABS, il est préoccupé par l'interférence accrue des bailleurs de fonds dans le secteur. Il existe une certaine tension entre les bailleurs de l'ABS et les autres. Les bailleurs de fonds ne fournissant pas l'ABS ont l'impression que les bailleurs de l'ABS ont trop d'influence et participent trop étroitement aux discussions opérationnelles, comme les</p>				

	Gestion financière et des ressources	Dialogue et conditions	AT et renforcement des capacités	Liens avec d'autres aides
	plans de travail annuels.			
	<p><u>Coûts de transaction</u> : Les structures de SWAP utilisées par l'ABS ont contribué à une réduction globale des coûts de transaction pour le gouvernement, mais le dialogue supplémentaire et les exigences de redevabilité s'y sont ajoutés. Les coûts de transaction sont également passés des gestionnaires opérationnels à un niveau supérieur du ministère de l'éducation.</p> <p><u>Mauvaise compréhension de l'ABS</u> : en général, au-delà du personnel du service financier du MdF et du MdE, la plupart des parties prenantes ne font pas la différence entre l'ABS et les autres projets des bailleurs de fonds.</p>			

### c) Les effets de l'ABS dans la pratique

#### i) Politiques, planification, budgétisation, suivi-évaluation et dépenses

	Intrants	Effets	Résultats
	<p>Les ressources d'ABS sont inscrites dans le budget, alignées avec les politiques gouvernementales et font l'objet de rapports suivant les systèmes du gouvernement.</p> <p>Focalisation (AT/RC, dialogue, conditions) des processus de développement de politiques, de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation au niveau sectoriel ?</p> <p><i>Dérogations : pourquoi, justifiées, temporaires ?</i></p>	<p>Ressources extérieures plus flexibles et mieux alignées avec les politiques sectorielles et ciblant mieux l'appui aux processus sectoriels pour le développement de politiques, la planification et la budgétisation.</p> <p><i>Effets des dérogations</i></p>	<p>Contribution de l'ABS :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meilleur alignement des dépenses publiques avec les politiques sectorielles du gouvernement.</li> <li>▪ Amélioration des processus nationaux pour le développement de politiques, la planification, la budgétisation et les processus de compte rendu sectoriels</li> </ul> <p><i>Quel est l'impact des dérogations sur les résultats ?</i></p>
<b>Mali – éducation</b>	<p><b>Facteurs contextuels</b> : SWAP mise en place avant l'ABS. Lancement de la décentralisation en même temps que celui de l'ABS (2007), comprenant surtout : le passage d'une approche descendante à une approche ascendante pour la planification et la programmation budgétaire par les régions, les districts et les agences décentralisées (toujours en phase d'apprentissage) ; les systèmes budgétaires et de suivi des résultats ne sont pas encore appropriés et correctement utilisés par les agences décentralisées ; la présentation de rapports des niveaux décentralisés n'est pas encore fonctionnelle ; et les effets de la décentralisation et de la déconcentration ont été faussement attribués à l'ABS.</p>		
	Processus pour le développement de politiques, la	Le passage à l'ABS a	Le dialogue et l'AT antérieurs à l'ABS ont contribué aux

	<b>Intrants</b>	<b>Effets</b>	<b>Résultats</b>
	<p><u>Planification et la budgétisation</u> : Avant d'adopter l'ABS, les bailleurs de l'ABS soutenaient le développement de politiques sectorielles (PRODEC), de plans de mise en œuvre (PISE I) et de CDMT chiffrés – ce cadre a facilité le passage à l'ABS. Cependant, le PISE II ne couvre que les investissements et les coûts de fonctionnement liés à l'investissement.</p> <p>L'ABS utilise les processus de planification et de budgétisation en cours de réforme du gouvernement. Cela a attiré l'attention du dialogue sur ces processus. Les bailleurs de fonds ont soulevé des problèmes liés au manque d'alignement entre les documents de planification et de budgétisation et la planification opérationnelle décentralisée. Le dialogue s'est axé sur la planification opérationnelle et en particulier sur les plans de travail annuels, qui ont occupé une grande partie du dialogue.</p>	<p>mis l'accent sur le renforcement des processus de planification et de budgétisation et les liens avec les politiques. Peu d'effets sur les politiques et plans généraux puisqu'ils pré-datent l'ABS. Dialogue focalisé sur l'opération du secteur.</p>	<p>améliorations du cadre de politiques et de planification et cette tendance devrait se poursuivre avec le développement de la troisième stratégie de mise en œuvre du PISE.</p> <p>L'utilisation des processus de développement de politiques, de planification et de budgétisation par l'ABS a poussé les acteurs sectoriels à accorder davantage d'attention à leur renforcement. À l'avenir, cela pourrait améliorer la cohérence des documents de planification et budgétaires et la planification décentralisée.</p> <p>Une grande partie du dialogue est consacrée aux plans de travail annuels, qui ne couvrent que le développement aux dépens du dialogue sur le budget récurrent et les questions de politiques.</p>
	<p><u>Processus pour le compte rendu, le suivi et l'évaluation</u> : L'ABS utilise les arrangements existants pour le suivi et la revue sectorielles tout en ajoutant un nouveau niveau de réunions. Les aide-mémoire sectoriels sont les instruments utilisés pour le compte rendu. Les accords d'ABS requièrent le suivi d'indicateurs supplémentaires.</p> <p>Le dialogue sur l'ABS a mis en lumière les défaillances du compte rendu sectoriel.</p> <p>L'exigence de report des ressources d'ABS a de profondes implications sur le compte rendu et la budgétisation.</p> <p>Les liens avec le dialogue et le suivi de l'ABG sont très faibles.</p>	<p>L'accent est davantage porté sur le renforcement du compte rendu et les liens entre résultats, outputs et dépenses.</p>	<p>La structure formalisée pour le suivi et le compte rendu continue à être effective et comprend des revues conjointes de bailleurs de fonds et la production d'appréciations conjointes par les bailleurs de fonds.</p> <p>Suite à la demande des bailleurs d'ABS, le ministère de l'éducation a préparé un rapport reliant les résultats aux dépenses. Bien que loin d'être adéquat, une base existe maintenant qui pourra être améliorée.</p> <p>L'exigence de report des ressources d'ABS a causé des problèmes au niveau du suivi et du compte rendu. En effet, les dépenses et activités en souffrance à la fin de l'exercice financier ne font pas l'objet de rapports durant l'exercice suivant.</p>
	<p><u>Allocation de ressources sectorielles</u> : Le volume des ressources d'ABS était important et devait couvrir le déficit de financement du PISE II, mais il ne représente</p>	<p>Avec l'ABS, le gouvernement contrôlait 86% des</p>	<p>Le passage à l'ABS a donc permis au ministère de l'éducation d'améliorer l'allocation intrasectorielle de ressources dans le budget d'investissement. Le ministère des finances a</p>

	<b>Intrants</b>	<b>Effets</b>	<b>Résultats</b>
	<p>pas une augmentation significative par rapport aux niveaux d'assistance extérieure antérieurs à l'ABS.</p> <p>Les dépenses sur ressources de l'ABS étaient identifiées séparément dans le budget du développement en tant qu'« ABS pour l'investissement » et « ABS pour les coûts de fonctionnement liés à l'investissement ». Le CDMT doit montrer que l'ABS est additionnel. Depuis 2009, seulement 10% des ressources d'ABS doivent être utilisées pour le paiement de per diem.</p>	<p>ressources sectorielles en 2005 et 78% en 2007 et 2006, chiffres supérieurs de 10% à 20% à ce qu'ils auraient été sans l'ABS.</p> <p>Malgré leur flexibilité, les ressources extérieures du secteur sont toujours séparément identifiables dans le budget d'investissement.</p>	<p>également accru son influence. L'ABS n'a pas mené à une augmentation significative des ressources sectorielles globales.</p> <p>Cependant, les exigences liées à la traçabilité des ressources d'ABS ont entraîné une distorsion d'allocations de ressources : de fait l'ABS a été étroitement ciblé sur des activités spécifiques dans les plans de travail annuels. Le ciblage a été influencé par : l'expérience du ministère de l'éducation à l'égard des intérêts des bailleurs de fonds (40% consacrés à la construction d'écoles) ; les discussions portant sur les plans de travail annuels (voir ci-dessus) ; et le traitement des dépenses d'ABS en tant que ressources de bailleurs de fonds, qui ont fait que les tarifs des per diem des bailleurs de fonds ont été appliqués (ils sont trois fois supérieurs aux tarifs du gouvernement). Cela a provoqué l'imposition d'un plafond pour le paiement de per diem.</p> <p>Bien que l'allocation de ressources d'ABS n'aille pas à l'encontre des priorités des politiques, le ciblage de fait empêche de parler de l'efficacité et des liens des ressources sectorielles avec les priorités globales de politique.</p>

## ii) **Marchés publics, comptabilité et audits**

	<b>Intrants</b>	<b>Effets</b>	<b>Résultats</b>
	<p>Les ressources d'ABS utilisent les processus du gouvernement pour le contrôle des dépenses, la comptabilité et les audits.</p> <p>Ciblage (AT/RC, dialogue, conditions) du renforcement des processus du gouvernement pour le contrôle des dépenses, la comptabilité et les audits au niveau sectoriel ?</p> <p><i>Dérogations : pourquoi, justifiées, temporaires ?</i></p>	<p>Les ressources extérieures utilisent davantage les systèmes de GF du gouvernement et sont plus prévisibles ; aide ciblant mieux les systèmes de GF du gouvernement.</p> <p><i>Effets des</i></p>	<p>Contribution de l'ABS :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Amélioration des marchés publics, du contrôle des dépenses, de la comptabilité et des audits au niveau sectoriel ;</li> <li>▪ Amélioration de la fiabilité du budget sectoriel et de l'efficacité des dépenses sectorielles.</li> </ul> <p><i>Quel est l'impact des dérogations sur les résultats ?</i></p>

	Intrants	Effets <i>dérogations</i>	Résultats
<b>Mali – éducation</b>	<b>Facteurs contextuels :</b> déconcentration budgétaire et réforme de la GFP en cours. Améliorations générales de la GFP.		
	<p>Les ressources d'ABS utilisent avant tout les processus budgétaires du gouvernement y inclus les procédures liées à la déconcentration pour l'exécution, le contrôle et la comptabilité.</p> <p>Bien que les processus d'audit nationaux soient utilisés, des auditeurs privés ont été engagés pour appuyer le Bureau du Vérificateur des Comptes, mais ont fini par réaliser l'audit eux-mêmes. Les bailleurs de fonds ont participé à la rédaction des TdR de l'audit ; le champ d'action et les domaines couverts par l'audit manquent de clarté.</p> <p>Dans l'ensemble, les décaissements annuels ont été fiables, mais réalisés en retard, en fin d'exercice financier. Pour la construction de salles de classe, les fonds sont passés par l'agence chargée des infrastructures pour les CT (ANICT) et les procédures budgétaires normales n'ont donc pas été utilisées.</p>	<p>Bien que la prévisibilité annuelle des ressources sectorielles ait été bonne, la prévisibilité dans l'année laissait à désirer.</p>	<p>L'ABS a eu une forte influence sur le contrôle des dépenses et la transparence du financement et des activités dans le secteur. Il a renforcé le rôle du MdE au niveau de l'exécution budgétaire et le rôle du MdF au niveau de l'arbitrage et du suivi du budget. L'ABS a également permis la déconcentration budgétaire aux collectivités territoriales.</p> <p>Les décaissements tardifs d'ABS ont posé problème à la gestion des liquidités par le Trésor. Paradoxalement, cela a mis à jour des faiblesses au niveau des procédures budgétaires déconcentrées : malgré l'ouverture de lignes de crédits, les collectivités territoriales ne pouvaient engager les dépenses par manque de ressources. Ce genre de problème, une fois mis à jour, ont eu plus de chance d'être réglés. Le passage par l'ANICT a contourné les collectivités territoriales, et l'opportunité de renforcer leurs capacités de gestion des contrats de construction de salles de classe.</p> <p>L'utilisation d'auditeurs privés a provoqué des tensions entre les bailleurs de l'ABS, le MdF et les organes d'audit. Entre autre, les rapports des auditeurs privés n'ont pas été contre-signés par le Bureau du Vérificateur Général qui n'avait pas participé à l'audit ; de son côté le BVG a identifié certaines faiblesses qui ont été reconnues et réglées par le MdE et le MdF.</p>

### iii) Capacités des institutions et systèmes du secteur à l'égard de la prestation de services

	Intrants	Effets	Résultats
	<p>L'ABS utilise les mécanismes de financement et institutions chargées de la prestation de services du gouvernement (structures, lignes directrices, normes)</p> <p>Focalisation (AT/RC, dialogue, conditions) sur le développement et le renforcement des prestataires de</p>	<p>Contribution de l'ABS à l'alignement de l'aide sectorielle dans son ensemble afin de renforcer les systèmes et les capacités de prestation de services du gouvernement</p>	<p>Contribution de l'ABS :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Augmentation du <b>total</b> des flux de fonds par les canaux normaux du gouvernement pour la prestation de services et utilisation au sein du cadre institutionnel normal pour la prestation de services</li> </ul>



	<b>Intrants</b>	<b>Effets</b>	<b>Résultats</b>
	services ?  Déroptions : pourquoi, justifiées, temporaires ?		<ul style="list-style-type: none"> <li>Renforcement des systèmes et institutions chargés de la prestation de services</li> </ul> Impact des dérogations sur les résultats
<b>Mali – éducation</b>	<p><b>Facteurs contextuels :</b> Cadre de politique sectorielle (axée sur le développement), plan stratégique et cadre de financement à moyen terme (PISE I excluant les activités « non-liées au développement » et coûts de fonctionnement y associés) et SWAP bien organisée précédant l'ABS ; lent processus de décentralisation<sup>40</sup> ; décentralisation de la gestion et des ressources de l'éducation en même temps que le lancement de l'ABS ; tendance d'accroissement des ressources sectorielles ; progrès limités (pré ABS) par rapport aux questions de qualité et des disparités entre les sexes, les régions et les classes sociales ; réorientation limitée des dépenses d'éducation « pro-pauvres » vers l'éducation de base ; l'ABS remplace les projets dans les secteurs, mais pas entièrement.</p>		
	<p>Les ressources d'ABS utilisent les mécanismes de financement et les institutions de prestation de services du GdM, dans le cadre de certaines limites et avec deux dérogations majeures</p> <p>Déroptions : premièrement, les ressources d'ABS ciblent des activités de développement spécifiques. Deuxièmement, les ressources d'ABS pour la construction de salles de classe sont distribuées par une agence censée être temporaire (ANICT), qui les gère au nom des autorités décentralisées.</p> <p>Le reste des ressources d'ABS utilise les procédures (planification ascendante, budgétisation et GF) des institutions décentralisées et déconcentrées pour le transfert des compétences et des moyens financiers qui ont commencé avec le PISE II et l'ABS et pour lesquels les capacités étaient faibles.</p> <p>« Suivre les ressources », le dialogue sur l'ABS (et le dialogue sur le SWAP dans son ensemble) ne cible pas</p>	<p>En remplaçant les projets, l'ABS a provoqué une augmentation du volume des ressources d'aide au secteur passant par les mécanismes de financement et institutions de prestation de services du GdM, dans les limites des dérogations mentionnées auparavant. Cependant, ceci n'a pas permis de rediriger l'attention de l'aide sectorielle sur les prestations de services « non liées au développement » qu'avant l'ABS.</p> <p>L'USAID, bailleur de fonds ne participant pas à l'ABS, a proposé d'offrir une AT afin d'aider le secteur à satisfaire en temps opportun les conditionnalités de</p>	<p>L'utilisation des canaux de financement décentralisés a aidé le MdF à identifier des faiblesses et à commencer à y apporter des réponses. Cependant, ces effets systémiques<sup>41</sup> de l'ABS sur les capacités des institutions sectorielles sont/seront limités à l'aspect développement du budget. En plus de cela, la dérogation de l'ABS (passage par l'ANICT) représente un obstacle au renforcement des capacités de gestion des collectivités territoriales et fragilise leur mandat et le processus de décentralisation.</p> <p>L'ABS a fourni les premières ressources à utiliser dans le cadre de la décentralisation prévue des pouvoirs de gestion de l'éducation et des moyens financiers. Le manque d'attention accordé au défi que cela représentait a mené à des retards importants des activités (y compris la construction d'écoles). Le RC des</p>

<sup>40</sup> Décentralisation adoptée dans la constitution de 1992 ; des élections locales (1999) ont lancé la décentralisation politique (mise en place des collectivités territoriales) ; déconcentration administrative simultanée et progressive ; transfert graduel des pouvoirs et capacités aux collectivités territoriales (début des années 2000) ; dévolution budgétaire d'une partie des dépenses de l'éducation en 2007.

<sup>41</sup> Les effets systémiques de l'ABS sont ses effets dus à son passage par les systèmes du GdM.

	<b>Intrants</b>	<b>Effets</b>	<b>Résultats</b>
	<p>les dimensions « non liées au développement » de la prestation de services et « ignore » donc les activités centrales à la prestation de services (la formation et la qualité des enseignants, par l'intermédiaire d'inspections, ont été traitées en priorité, au contraire du recrutement et de la gestion routinière, du financement des écoles, etc.)</p> <p>L'ABS finance les activités de RC comprises dans les plans de travail annuels du PISE. Il semble qu'elles n'aient pas été suffisantes ou assez ciblées pour pallier les déficits de capacités clés associés à la décentralisation. Au-delà de cela, l'ABS n'a pas fourni d'AT/RC. Des discussions sont en cours pour passer à une approche programme du renforcement des capacités sectorielles qui pourrait être financée par un fonds commun.</p>	l'ABS.	<p>structures décentralisées peut se produire par le biais de l'approche programmatique prévue pour le RC sectorielles. Cela serait indispensable si l'on veut que le PISE II (et l'ABS le soutenant) atteigne son objectif de renforcement de la gestion décentralisée de l'éducation.</p> <p>Aucune attention spécifique n'est accordée aux questions de prestation de services « non liés au développement ». En plus de cela, le ciblage étroit des ressources d'ABS a tendance à axer le dialogue sur des questions opérationnelles spécifiques au détriment des questions de politiques et de systèmes. Dans un tel contexte, le PISE II et l'ABS continueront à avoir du mal à réellement prendre en charge les questions de qualité de l'éducation (l'un des principaux objectifs du programme) et de l'aspect « pro-pauvres ». S'il est étroitement lié au PISE, le fonds commun pour le RC risque aussi de ne pas cibler les institutions de prestation de services et les besoins de capacités.</p>

**iv) Appropriation nationale, facteurs incitatifs et redevabilité**

	<b>Intrants</b>	<b>Effets</b>	<b>Résultats</b>
	<p>Comment les intrants de l'ABS appuient-ils</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Une plus forte appropriation des politiques et les incitations à leur mise en œuvre (efforts</li> </ul>	La contribution de l'ABS à l'influence de l'aide sur le	Influence de l'ABS sur l'appropriation, les facteurs incitatifs et la redevabilité nationale (meilleur sens des responsabilités et exigence de performance, etc.)

	<b>Intrants</b>	<b>Effets</b>	<b>Résultats</b>
	particuliers réalisés) ? ▪ Une plus forte redevabilité nationale <sup>42</sup> /non-utilisation d'exigences parallèles et limitation de la redevabilité aux bailleurs de fonds (dialogue sur l'aide) ?	renforcement de l'appropriation, les facteurs incitatifs et la redevabilité nationale	
	Dérogations aux systèmes de redevabilité nationaux : pourquoi, justifiées, temporaires	Effets des dérogations de l'ABS	
<b>Mali – éducation</b>	<b>Facteurs contextuels :</b> Cadre de politiques sectorielles (axées sur le développement), plan stratégique et cadre de financement à moyen terme associé (PISE I, sauf les activités « non liées au développement » et les coûts récurrents associés) et SWAP bien organisée précédant l'ABS ; lent processus de décentralisation ; décentralisation de la gestion et de (certaines) ressources de l'éducation en même temps que le lancement de l'ABS ; tendance à l'augmentation des ressources sectorielles ; l'ABS remplace les projets dans les secteurs, mais pas entièrement ; lancement de l'ABS pour raisons externes au secteur <sup>43</sup> ; suivi sectoriel « intrinsèquement lié » aux arrangements pour le dialogue entre partenaires sur le PISE, ignorant ainsi les activités et coûts récurrents.		
	<p>Nette augmentation du volume et de la proportion de ressources sectorielles passant par les systèmes du GdM et donc « sous le contrôle » du GdM, mais le ciblage de l'ABS limite la portée de ce contrôle.</p> <p>La faiblesse des capacités et le statut incertain des institutions nationales chargées des audits ont poussé les bailleurs d'ABS à exiger qu'une entreprise externe effectue un audit annuel devant être contre signé par les institutions nationales.</p> <p>Au niveau des politiques, l'évaluation des performances/le système de décaissement de l'ABS nécessite deux revues supplémentaires</p>	<p>L'ABS est une nouvelle modalité au sein d'une SWAP bien établie, qui soutient la stratégie de développement à long terme du GdM et ses plans sectoriels à moyen terme. Dans un tel contexte, l'ABS a ajouté des exigences de redevabilité entre le</p>	<p>L'ABS a mené à une plus grande transparence du financement de l'éducation et à un meilleur contrôle du ministère des finances dans ce domaine. Cependant, les effets systémiques sur l'appropriation, les facteurs incitatifs et la redevabilité nationale sont limités à l'aspect développement du budget.</p> <p>Détail plus important, le mélange de ciblage, de traçabilité, d'additionnalité et de report annuel mène à d'importantes distorsions du processus budgétaire et provoque une confusion au niveau des facteurs incitatifs : les ressources d'ABS sont considérées « différentes du point de vue qualitatif » des ressources du GdM (autrement dit, incitation à l'utilisation des ressources d'ABS pour payer les per diems, car les taux plus élevés des bailleurs de fonds sont appliqués). La poursuite de l'aide projet, y compris par les bailleurs d'ABS, affaiblit encore les effets potentiels de l'ABS sur les incitations et la redevabilité nationale.</p>

<sup>42</sup> Redevabilité au Parlement, des agences sectorielles dépensières au ministère des finances, des prestataires de services au ministère sectoriel/GL, des prestataires de services aux citoyens, des GL aux ministères sectoriels (dans le cadre de leurs mandats respectifs)

<sup>43</sup> Influence de la Déclaration de Paris et préférence exprimée par le GdM à l'égard de l'appui budgétaire, qui ont mené à l'introduction de l'ABG et de l'ABS dans deux secteurs en 2006

	<b>Intrants</b>	<b>Effets</b>	<b>Résultats</b>
	<p>par an. Ce système se fonde sur les éléments compris dans des documents/processus existants, mais les bailleurs de l'ABS s'intéressent également au suivi des recommandations issues des revues antérieures de l'ABS, ce qui est considéré comme l'utilisation d'une conditionnalité « a posteriori ». Les bailleurs de l'ABS ont demandé le suivi de certains indicateurs quantitatifs difficiles à mesurer et qui ne sont pas utilisés pour la gestion régulière du secteur.</p> <p>Au niveau opérationnel, l'ABS a poussé les bailleurs de fonds à s'intéresser de beaucoup plus près aux processus et à la composition du budget (de développement) (discussions détaillées portant sur les plans de travail annuels des districts).</p>	<p>GdM et les bailleurs de fonds.</p> <p>L'aide projet est toujours fournie, y compris par les bailleurs de l'ABS.</p>	<p>La participation des bailleurs d'ABS au niveau opérationnel est perçue par le GdM comme fragilisant son appropriation de la mise en œuvre des politiques.</p> <p>Le GdM voit en l'utilisation des conditionnalités « a posteriori » une menace sur son appropriation du dialogue sur les politiques. Le ciblage des indicateurs quantitatifs met en lumière la faiblesse de la présentation de rapports (en tant que base de la redevabilité), ce qui servira à améliorer la situation, mais les indicateurs ne représentent pas adéquatement les objectifs du PISE II.</p> <p>Les audits externes réalisés par des entreprises privées fragilisent l'autorité du GdM. À ce jour, cela n'a pas eu de valeur ajoutée, car les entreprises externes choisies connaissent mal les systèmes du GdM.</p> <p>Les OSC craignent d'être marginalisées au sein du dialogue.</p>

#### d) Les résultats et effets à long terme de l'ABS

	<b>Principaux résultats de l'ABS influençant les effets à long terme</b>	<b>Effets à long terme influencés par l'ABS</b>
	<p>Changements au niveau des politiques, dépenses, institutions, systèmes de prestation de services et redevabilité dans le secteur ayant un impact sur les effets à long terme sur le secteur.</p>	<p>Changements au niveau de la mise en œuvre des politiques et de la prestation de services dans le secteur influencés par l'ABS</p>
<b>Mali – éducation</b>	<p>Les principaux résultats de l'ABS sont limités par le court laps de temps écoulé depuis sa mise en œuvre et le fait qu'il représentait un changement de modalité, pas une augmentation de l'assistance extérieure.</p> <p>Néanmoins, l'ABS a représenté une source de financement fiable et importante pour la mise en œuvre de la stratégie éducative. Améliorations de la transparence dues à l'utilisation des procédures budgétaires par l'ABS, qui ont mis davantage de ressources sectorielles sous le contrôle du MdF.</p> <p>Le passage à l'ABS a permis la décentralisation des ressources</p>	<p>L'ABS a fourni des ressources substantielles alignées sur la mise en œuvre de la stratégie d'éducation, ce qui représente un plan crédible pour répondre aux défis soulevés dans le secteur de l'éducation. Cependant, la mise en œuvre a été lente (en particulier en 2006 et en 2007) malgré la disponibilité des ressources sectorielles et d'une bonne exécution budgétaire soutenue par l'ABS.</p> <p>On note pourtant des améliorations des résultats en éducation primaire (taux de scolarisation, d'achèvement et de redoublement), même s'ils sont inférieurs aux cibles prévues par la stratégie. On peut raisonnablement attribuer une partie de ces améliorations aux</p>

	<b>Principaux résultats de l'ABS influençant les effets à long terme</b>	<b>Effets à long terme influencés par l'ABS</b>
	<p>sectorielles et a lancé le processus de renforcement des systèmes de redevabilité nationaux.</p> <p>L'utilisation de l'ABS augmente les chances d'assister à une réelle amélioration de la cohérence de la planification, de la budgétisation et de l'exécution budgétaire en mettant en lumière les faiblesses et en soulignant le besoin d'apporter des réponses plus holistiques au renforcement des capacités.</p> <p>On constate cependant plusieurs résultats pervers. La traçabilité a provoqué le cloisonnement du budget et des facteurs incitatifs pervers qui ont fragilisé l'efficacité. L'ABS pour la construction de salles de classe a contourné les systèmes décentralisés, qui n'ont donc pas été renforcés. L'ABS n'a pas été utilisé pour appuyer l'augmentation du personnel enseignant.</p>	<p>ressources d'ABS consacrées aux intrants de l'éducation primaire</p> <p>À ce jour et à l'avenir, l'influence principale du passage à l'ABS est liée à l'amélioration de l'efficacité des dépenses provoquée par les améliorations de la GFP et l'utilisation des systèmes décentralisés.</p> <p>Cependant, la portée de ces avantages a été limitée par les effets pervers de l'ABS, qui ont eu un impact négatif sur l'efficacité ; cela est dû aux dérogations liées à la traçabilité de l'ABS et au contournement de certains systèmes gouvernementaux. Il est important de noter que le secteur a connu de profonds changements, dont l'introduction de la déconcentration et de la décentralisation, qui ont probablement freiné les progrès réalisés.</p>

## Annexe 2 – Données nationales et sectorielles

### a) Données nationales fondamentales

Mali	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	SSA (2007)
Exports of goods and services (% of GDP)	17	21	25	26	27	33	32	26	25	26	32	27	34
GDP growth (annual %)	-	2	6	6	7	3	12	4	7	2	6	5	6
GNI per capita, Atlas method (current US\$)	300	270	280	270	260	250	250	320	390	450	460	500	951
GNI per capita, PPP (current international \$)	540	610	690	730	750	790	810	890	910	960	1,000	1,040	1,869
Gross capital formation (% of GDP)	23	23	21	21	25	31	19	24	21	23	23	23	22
Inflation, GDP deflator (annual %)	5	18	-	3	6	-	16	1	1	2	4	4	6
GDP (current US\$m)	2,421	2,466	2,597	2,570	2,422	2,630	3,343	4,362	4,874	5,305	5,866	6,863	847,438
Official development assistance and official aid (%GDP)	20	22	13	14	15	14	14	13	12	13	14	15	4
Official development assistance and official aid (current US\$m)	479	540	347	354	360	358	475	554	582	711	825	1,017	35,362
Revenue, excluding grants (% of GDP)	-	-	-	-	13	15	14	16	18	18	17	16	-
Total debt service (% of exports of goods, services and income)	12	13	11	13	13	8	7	6	7	6	4	-	5
Fertility rate, total (births per woman)	7	7	-	-	7	-	7	-	-	7	7	7	5
Population growth (annual %)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Population, total (m)	8	9	9	10	10	10	11	11	11	12	12	12	800
Income share held by lowest 20%	-	-	-	-	-	6	-	-	-	-	7	-	-
Poverty headcount ratio at national poverty line (% of population)	-	-	64	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agriculture, value added (% of GDP)	46	50	46	47	42	38	35	39	36	37	37	37	15
Primary completion rate, total (% of relevant age group)	12	16	-	-	33	37	38	41	43	44	49	-	-
Ratio of girls to boys in primary and secondary education (%)	-	-	-	66	68	-	-	69	72	73	74	78	-
Births attended by skilled health staff (% of total)	-	-	-	-	-	41	-	-	-	-	45	-	45
Contraceptive prevalence (% of women ages 15-49)	-	-	-	-	-	8	-	-	-	-	8	-	23
Immunization, measles (% of children ages 12-23 months)	43	52	54	52	49	53	57	60	64	68	68	68	73
Life expectancy at birth, total (years)	48	49	-	-	51	-	52	-	-	53	54	54	51
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5)	-	-	-	-	-	30	-	-	-	-	28	-	27
Mortality rate, under-5 (per 1,000)	250	234	-	-	217	-	-	-	-	202	-	196	146
Prevalence of HIV, total (% of population ages 15-49)	-	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	5
Roads, paved (% of total roads)	11	12	12	12	12	-	-	-	18	-	-	-	-
Improved sanitation facilities, urban (% of urban population with acces)	53	55	-	-	57	-	-	-	-	-	59	-	-
Improved water source (% of population with access)	33	42	-	-	51	-	-	-	-	-	60	-	-

Source: World Bank Website – Africa Quick Query (2009)

**b) Données sur les dépenses sectorielles et la fourniture de services****Évolution des dépenses du secteur de l'éducation****a. CDMT du secteur de l'éducation 2006-2008 (mise en œuvre du PISE II), en millions de FCFA.**

CDMT 2006-2008 par programme (en millions de FCFA)									
Programmes of PISE II	2006			2007			2008		
	Fonctmt	Invt	Total	Fonctmt	Invt	Total	Fonctmt	Invt	Total
1. Administration générale	8 800	2 218	11 018	10 417	2 632	13 049	10 516	1 749	12 266
2. Développement de l'éducation de base									
Préscolaire	1 030	1 131	2 161	1 262	2 648	3 910	1 506	2 709	4 214
Fondamental Cycle 1	35 675	24 622	60 297	46 510	29 686	76 196	52 138	31 178	83 315
Fondamental Cycle 2	12 959	9 701	22 660	13 527	10 975	24 502	15 496	11 194	26 690
Normal	5 924	1 900	7 824	6 445	3 200	9 645	6 715	1 800	8 515
Non formel	1 840	1 514	3 354	1 910	2 237	4 147	2 085	2 360	4 445
3. Dev't du secondaire general	13 086	4 835	17 921	12 728	5 127	17 855	12 765	5 912	18 678
4. Dev't du technique et professionn	13 269	5 517	18 786	15 801	9 642	25 443	17 914	10 264	28 178
5. Enseignement supérieur	12 411	3 664	16 075	12 874	5 413	18 287	13 592	5 885	19 477
6. Renforcement de la Recherche S	807	468	1 275	884	223	1 107	965	224	1 189
<b>Total</b>	<b>105 801</b>	<b>55 569</b>	<b>161 370</b>	<b>122 358</b>	<b>71 783</b>	<b>194 142</b>	<b>133 694</b>	<b>73 275</b>	<b>206 969</b>
ABS en % des coûts du PISE II			13,42%			14,93%			14,63%

**b. Évolutions des dépenses du secteur de l'éducation 1995-2006**

Dépenses du secteur de l'Education	en millions de FCFA								en % du total							
	1995	2000	2004	2005	2006	2007 progr.	2007 réalisé (1)	2008 progr. (2)	1995	2000	2004	2005	2006	2007 progr.	2008 progr. (3)	
<b>Recurrent expenditure</b>	22 602	49 241	82 622	89 199	110 187	119 924	116 765	138 962	n.a.	<b>79%</b>	<b>64%</b>	<b>61%</b>	<b>64%</b>	<b>71%</b>	<b>75%</b>	
Dépenses de fonctionnement	125	438	585	713	1 000				1%	1%	1%	1%	1%		1%	
Education préscolaire	6 184	16 403	28 937	30 507	42 128				27%	33%	35%	34%	38%		39%	
Fondamental cycle 1 (6-12 ans)	4 564	9 625	14 673	13 737	15 927				20%	20%	18%	15%	14%		13%	
Fondamental cycle 2 (12-16 ans)	564	1 889	3 120	5 619	6 336				2%	4%	4%	6%	6%		5%	
Enseignement normal	201	321	559	892	1 114				1%	1%	1%	1%	1%		3%	
Enseignement non formel	3 510	8 310	13 579	13 558	14 389				16%	17%	16%	15%	13%		11%	
Enseignement secondaire général	2 234	4 507	7 679	10 258	13 582				10%	9%	9%	12%	12%		14%	
Enseignement technique et profession	5 220	7 748	13 490	13 915	15 711				23%	16%	16%	16%	14%		14%	
Enseignement supérieur	n.a.	13 285	46 874	56 435	60 664	99 691	48 109	47 008	n.a.	<b>21%</b>	<b>36%</b>	<b>39%</b>	<b>36%</b>	<b>29%</b>	<b>25%</b>	
Budget national (y inclu ANICT et CT)		2 768	4 685	8 759	9 071	27 820	12 300	5 832		21%	10%	16%	15%	26%	12%	
ABS					19 944	21 600	30 092	28 713					33%	63%	61%	
Autre financement extérieur		10 517	42 189	47 676	31 649	50 271	5 717	12 463		79%	90%	84%	52%	12%	27%	
<b>Total</b>	n.a.	62 526	129 496	145 634	170 851	219 615	164 874	185 970								

Note (1) : Dépenses de fonctionnement exécutées et budget d'investissement disponible (dont FCFA 47,545 a été exécuté)

Note (2) : Les données 2008 ont été fournies aux PTFs sur demande. Elles incluent FCFA 5.4 milliards de dépenses exécutées hors du MoE (par d'autres ministères tels que

Note (3) : Le détail est donné pour un montant de FCFA 135.575.701 lequel n'inclut pas certaines dépenses exécutées par d'autres ministères ; les montants ne sont donc pas reportés dans la colonne des montants pour 2008.

**Évolution de la fourniture de services, éducation, Mali 1996-2007/08.**

	1996	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	
Construction de salles de classe			2810 (6000 prévus)								
Taux accès 1 <sup>er</sup> cycle											
tous	43,0%	56,6%		64,3%	67,0%	70,5%	74,0%	75,0%	75,6%	78,2%	
filles	34,0%	46,0%		53,7%	56,4%	59,9%	63,4%	67,0%	68,7%	71,1%	
garçons				75,3%	77,9%	81,3%	85,0%	81,5%	82,8%	85,6%	
Taux achèvement 6 <sup>e</sup>											
tous						41,6%	43,2%	48,5%	53,2%	53,3%	
filles								38,4%	42,9%	44,1%	
garçons								58,7%	63,9%	62,7%	
Élèves obtenant la moyenne en lecture (2 <sup>ème</sup> année)							51,0%			49,6%	
Élèves obtenant la moyenne en maths (2 <sup>ème</sup> année)							48,0%			41,8%	
Élèves obtenant la moyenne en lecture (5 <sup>ème</sup> année)							43,0%				
Élèves obtenant la moyenne en maths (5 <sup>ème</sup> année)							42,0%				
Taux redoublement 1 <sup>er</sup> cycle											
tous		22,0%	17,6%	19,5%	19,8%	19,0%	18,6%	17,0%	15,0%	14,2%	
filles				20,0%	20,0%	19,3%	18,9%	17,3%	15,5%	14,4%	
garçons				19,2%	19,6%	18,7%	18,4%	16,7%	15,2%	14,0%	
Ratio manuels Français 1 <sup>er</sup> cycl	1/3			1/3							
Ratio manuels Maths 1 <sup>er</sup> cycle				1/2							
Ratio manuels 2 <sup>e</sup> cycle						2,5	2,5	2,9	3,1	3,94	
Ratio élèves/maîtres 1 <sup>er</sup> cycle	78			73		57	54	53		65	
Nombre supplémentaire de maîtres d'écoles communautaires formés							200			2050	
% enseignants ayant reçu une formation initiale cumulée d'au moins 6 mois						28,0%	35,0%	36,7%	40,0%	40,9%	
Taux transition fondamental/secondaire général						40,2%	32,7%	30,7%	40,2%	37,3%	
TBS 2 <sup>e</sup> ème cycle											
tous							38,0%	41,5%			
filles							28,5%	31,1%			
TBS au secondaire							30,0%	32,0%			
TBS au supérieur							4,6%	5,1%			
Taux d'alphabétisation des 15 ans et plus					22,9%	24,0%	25,1%	26,3%			
Taux d'alphabétisation des femmes				15,9%	16,7%	17,6%	18,5%	15,9%			
Part du budget de l'Éducation dans le budget d'État				11,8%	14,1%	15,4%	15,1%	17,0%			
Part du budg. Educ. dans le budg. d'État (charges récurrentes)				29,2%	30,7%	30,0%	30,3%	30,1%			
Formation professionnelle par apprentissage:											
Nombre de déscolarisés et de scolarisés formés professionnellement								790	2636	3234	
Nbre de centres équipés									3 (100 prévus)		
Jeunes formés en apprentissage dual									2938 (53% prévus)		
Finalistes CED formés									2929 (11% prévus)		
Jeunes déscolarisés formés									3408 (15% prévus)		



## Annexe 3 – Données sur l'aide nationale et sectorielle

### a) Données sur l'aide nationale

<b>Aide extérieure (mrd. FCFA)</b>	<i>Moyenne</i>	2002	2003	2004	2005	2006	<i>Moyenne</i>	<i>Moyenne</i>
	<i>1997-2001</i>						<i>2002-2006</i>	<i>2007-2011</i>
<b>Total Aide extérieure financière requise (brut)</b>	<b>192,5</b>	<b>215,9</b>	<b>240,0</b>	<b>214,8</b>	<b>270,5</b>	<b>1.462,8</b>	<b>480,8</b>	<b>397,4</b>
Total des Dons (BdP, hors Ass. technique et aide en nature)	91,8	85,8	112,4	103,3	147,6	1.291,8	348,2	173,7
Dons en capital liés aux projets	68,9	69,3	60,7	70,0	102,6	126,8	85,9	110,9
Dons budgétaires globaux	22,9	16,6	51,7	33,3	45,0	35,8	36,5	25,2
Appui budgétaire sectoriel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	44,0	8,8	37,7
Restructuration dette IADM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.085,2	217,0	0,0
Total des tirages sur emprunts extérieurs	92,5	102,6	97,5	82,8	122,9	150,9	111,3	212,6
Budgétaires	10,9	31,5	34,9	0,0	19,3	40,1	25,2	30,0
Prêts-projets	81,6	71,1	62,6	82,8	103,6	110,8	86,2	182,6
Remboursements dus sur dette publique	33,2	41,6	36,8	37,0	39,5	1055,2	242,0	36,8
Régulation dette/PPTE	8,2	27,5	30,1	28,7	0,0	20,1	21,3	11,1
<b>Total Aide extérieure financière (hors intérêts) (net)</b>	<b>151,1</b>	<b>146,8</b>	<b>173,1</b>	<b>149,1</b>	<b>231,0</b>	<b>387,5</b>	<b>217,5</b>	<b>349,4</b>
Intérêts sur la dette extérieure publique	13,6	16,8	15,9	16,1	17,0	11,6	15,5	10,4
<b>Total Aide extérieure financière (net)</b>	<b>164,7</b>	<b>163,6</b>	<b>189,0</b>	<b>165,2</b>	<b>247,9</b>	<b>399,1</b>	<b>233,0</b>	<b>359,9</b>
<b>Aide à rechercher: gap de financement du Budget</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>12,7</b>
	<i>Moyenne</i>						<i>Moyenne</i>	<i>Moyenne</i>
<b>Aide extérieure (millions \$ E.U.)</b>	<i>1997-2001</i>	2002	2003	2004	2005	2006	<i>2002-2006</i>	<i>2007-2011</i>
<b>Total Aide extérieure financière requise (brut)</b>	<b>296,8</b>	<b>310,8</b>	<b>413,9</b>	<b>407,2</b>	<b>513,3</b>	<b>2801,6</b>	<b>889,3</b>	<b>787,0</b>
Total des Dons (BdP, hors Ass. technique et aide en nature)	142,2	123,5	193,8	195,8	280,0	2474,1	653,5	343,9
Dons en capital liés aux projets	107,1	99,7	104,7	132,7	194,6	242,8	154,9	219,6
Dons budgétaires globaux	35,1	23,9	89,2	63,1	85,4	68,6	66,0	49,8
Appui budgétaire sectoriel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	84,3	16,9	74,5
Restructuration dette IADM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2078,4	415,7	0,0
Total des tirages sur emprunts extérieurs	142,4	147,7	168,1	156,9	233,2	289,0	199,0	421,1
Budgétaires	16,8	45,3	60,2	0,0	36,6	76,8	43,8	59,4
Prêts-projets	125,6	102,3	107,9	156,9	196,6	212,2	155,2	361,7
Remboursements dus sur dette publique	51,6	59,9	63,5	70,1	75,0	2020,9	457,9	72,9
Régulation dette/PPTE	12,3	39,6	52,0	54,4	0,0	38,5	36,9	22,0
<b>Total Aide extérieure financière (hors intérêts) (net)</b>	<b>232,9</b>	<b>211,3</b>	<b>298,5</b>	<b>282,6</b>	<b>438,3</b>	<b>742,1</b>	<b>394,6</b>	<b>692,1</b>
Intérêts sur la dette extérieure publique	21,1	24,2	27,4	30,5	32,2	22,2	27,3	20,7
<b>Total Aide extérieure financière (net)</b>	<b>254,0</b>	<b>235,5</b>	<b>325,9</b>	<b>313,1</b>	<b>470,5</b>	<b>764,4</b>	<b>421,9</b>	<b>712,8</b>
<b>Aide à rechercher: gap de financement du Budget</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>25,2</b>
	<i>Moyenne</i>						<i>Moyenne</i>	<i>Moyenne</i>
<b>Aide extérieure (millions EURO)</b>	<i>1997-2001</i>	2002	2003	2004	2005	2006	<i>2002-2006</i>	<i>2007-2011</i>
<b>Total Aide extérieure financière requise (brut)</b>	<b>339,6</b>	<b>329,2</b>	<b>365,9</b>	<b>327,5</b>	<b>412,3</b>	<b>2230,0</b>	<b>733,0</b>	<b>605,8</b>
Total des Dons (BdP, hors Ass. technique et aide en nature)	163,5	130,9	171,4	157,5	224,9	1969,3	530,8	264,8
Dons en capital liés aux projets	123,2	105,6	92,5	106,7	156,3	193,3	130,9	169,0
Dons budgétaires globaux	40,3	25,3	78,8	50,8	68,6	54,6	55,6	38,4
Appui budgétaire sectoriel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	67,1	13,4	57,4
Restructuration dette IADM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1654,4	330,9	0,0
Total des tirages sur emprunts extérieurs	161,3	156,4	148,6	126,2	187,4	230,0	169,7	324,0
Budgétaires	19,1	48,0	53,2	0,0	29,4	61,1	38,4	45,7
Prêts-projets	142,2	108,4	95,4	126,2	157,9	168,9	131,4	278,3
Remboursements dus sur dette publique	60,3	63,4	56,1	56,4	60,2	1608,6	369,0	56,1
Régulation dette/PPTE	14,7	41,9	45,9	43,8	0,0	30,6	32,5	17,0
<b>Total Aide extérieure financière (hors intérêts) (net)</b>	<b>264,5</b>	<b>223,9</b>	<b>263,9</b>	<b>227,3</b>	<b>352,1</b>	<b>590,7</b>	<b>331,6</b>	<b>532,7</b>
Intérêts sur la dette extérieure publique	24,3	25,6	24,2	24,5	25,9	17,7	23,6	15,9
<b>Total Aide extérieure financière (net)</b>	<b>288,8</b>	<b>249,5</b>	<b>288,1</b>	<b>251,9</b>	<b>378,0</b>	<b>608,4</b>	<b>355,2</b>	<b>548,6</b>
<b>Aide à rechercher: gap de financement du Budget</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>19,3</b>
Aide extérieure financière (brut) en % du PIB	10,5%	9,8%	9,8%	8,2%	9,3%	47,5%	16,9%	10,5%
Aide extérieure financière (net) en % du PIB	9,0%	7,4%	7,7%	6,3%	8,6%	13,0%	8,6%	9,5%
Aide extérieure (brut) Euro par tête de la population	34,2	30,4	32,9	28,7	35,3	186,8	62,8	47,3
Aide extérieure (net) Euro par tête de la population	26,6	20,7	23,7	19,9	30,2	49,5	28,8	41,6
Aide extérieure financ. (brut) \$ E.U. par tête de la population	29,7	28,7	37,3	35,7	44,0	234,7	76,1	61,5
Aide extérieure financ. (net) \$ E.U. par tête de la population	25,4	21,8	29,3	27,4	40,3	64,0	36,6	55,7

Source: DNPDP, modèle MME-DNPDP

Source : CSLP : Rapport 2006 de mise en œuvre (juin 2007)

### b) Aide sectorielle

Parmi les bailleurs actifs dans le secteur de l'éducation : International Development Agency (IDA), Pays-Bas (représentant aussi la Suède et la Norvège), Canada, Belgique,

France (AFD), USAID, UNICEF, Suisse, Belgique, PNUD, Japon, Allemagne (GtZ), the Inter-American Development Bank (IDB), BAfD, FAO, fonds de l'OPEP,... Sous l'approche sectorielle, la majorité des bailleurs soutiennent le PRODEC et le PISE, utilisent les mêmes indicateurs de suivi et effectuent des missions conjointes pour le suivi et la supervision de la mise en œuvre du PISE. Le financement sectoriel des bailleurs depuis 2000 :

in FCFA billions	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 plan'd
National Budget ressources	52	51	76	87	98	119	129	145
Donors of which SBS	11	40	44	41	48	52	36	41
						20	30	29
Total	63	91	120	128	146	171	165	186
donor funding as % of total	17%	44%	36%	32%	33%	30%	22%	22%

Source: RSFT 2007 (provisional), Revues annuelles, AWP, data communicated to donors upon request

## Annexe 4 – Inventaire de l'appui budgétaire sectoriel

### a) Détail des intrants par type d'ABS

Ce tableau propose une description détaillée des intrants de l'ABS fourni dans le pays.

Intrant de l'ABS	Type 1 d'ABS
<b>(i) Programmes ABS et leur objectif</b>	
Programmes couverts par l'étude (bailleurs et dates)	ABS fourni au PISE II (2006-2008) :  Pays-Bas, Suède et Norvège (01/07/2006)  France (29/03/2007)  Belgique (07/06/2007)  Canada (28/03/2008)
Quels étaient les objectifs des opérations d'ABS et comment ont-ils évolué sur la durée ?	L'objectif de l'ABS est de soutenir la mise en œuvre du PISE II, le programme d'investissement sur trois ans du secteur de l'éducation (2006-2008, prolongé jusqu'en 2009), qui opérationnalise le programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC). Il suit le PISE I (2001-2005), première phase du programme, qui a aussi reçu le soutien des bailleurs par le biais de projets et/ou programmes s'inscrivant dans une approche sectorielle. La préparation du PISE III est actuellement en cours. Elle couvrira la période 2010-2012 et bénéficiera à nouveau d'un appui par le biais d'une approche sectorielle comprenant l'ABS (préparation suite à la genèse du PISE III – réflexion en cours), des projets et programmes. L'ABS est vu par certains comme une étape menant à l'ABG (la Suède va passer à l'ABG en 2009).
<b>(ii) Le niveau de financement et les mesures prises pour sa prévisibilité</b>	
Tendances du volume des accords d'ABS sur la durée (voir le tableau de la partie b de l'inventaire)	Les montants de l'ABS augmentent en termes absolus et par rapport à l'appui fourni au secteur par les bailleurs suite à l'arrivée graduelle de bailleurs supplémentaires : 2006 : 33 millions d'euros ; 2007 : 44,2 millions d'euros ; 2008 : 46,2 millions d'euros.  Par rapport à l'appui total des bailleurs dans le secteur de l'éducation :  2006 : 39% ; 2007 : 84% ; 2008 inconnu.
Mécanisme et calendrier utilisés pour communiquer les montants pour l'exercice financier suivant et le moyen terme et leur fiabilité dans la pratique. (voir le tableau de la partie c de l'inventaire)	Montants annuels prévus dans les accords (bilatéraux) couvrant deux ou trois ans ; confirmation annuelle de l'intention de décaissement par lettre au directeur du budget avant la préparation du budget (fin avril). Confirmation réelle prévue suite aux revues sectorielles

<b>Intrant de l'ABS</b>	<b>Type 1 d'ABS</b>
	<p>en novembre de l'année précédente pour le décaissement de la 1<sup>ère</sup> tranche durant le 1<sup>er</sup> trimestre de l'année en cours et en avril de l'année en cours pour le décaissement de la 2<sup>e</sup> tranche dans le 3<sup>e</sup> trimestre de l'année en cours. Dans la pratique, retards de plusieurs mois :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007 : 64% des décaissements au cours du 2<sup>e</sup> trimestre et 36% durant le dernier trimestre (2<sup>e</sup> tranche et tranche fixe). Surtout dû à la signature tardive des accords avec la France et la Belgique.</li> <li>• 2008 : 58% des décaissements au cours du 2<sup>e</sup> trimestre (1<sup>e</sup> tranche) et 42% durant le dernier trimestre (2<sup>e</sup> tranche).</li> </ul>
<p>Nombre et calendrier des tranches durant l'exercice financier et leur prévisibilité dans la pratique.</p>	<p>Une ou deux tranches annuelles. Dans la pratique, les revues sectorielles prévues ne fournissent pas une justification suffisante aux décaissements ; parce que le Gouvernement produit les données nécessaires avec beaucoup de retard, la vérification des conditionnalités est donc effectuée avec un délai de plusieurs mois menant donc à un décaissement tardif. La prévisibilité des montants reste bonne malgré des résultats décevants (les décaissements n'ont jamais été réduits).</p>
<p><b>(iii) Ciblage, additionalité et voies de décaissement</b></p>	
<p>Niveau général de discrétion/degré de ciblage de l'ABS (sur l'axe y pour la gamme d'ABS)</p>	<p>En théorie affecté au PISE II (programme d'investissement) ; en fait, affecté dans le budget à deux chapitres spécifiques (investissement et fonctionnement lié à l'investissement) et dans la pratique, entièrement ciblé en termes d'activités dans les plans d'action des agences de mise en œuvre.</p>
<p>Voie de distribution des fonds au Trésor, puis aux institutions sectorielles (décrire le diagramme dans la section b de l'inventaire)</p>	<p>Les fonds d'ABS vont au Trésor ; de là, aux ministères de l'éducation ainsi qu'aux budgets des régions. Exécution budgétaire : à travers le DAF au niveau du ministère ; à travers le DRB au niveau régional, mais à travers l'ANICT pour la construction d'écoles.</p>
<p>Exigences d'additionalité des fonds dans les budgets/programmes sectoriels, le cas échéant.</p>	<p>Indicateur 5 : vérification de l'additionalité fondée sur la cohérence entre le budget et le CDMT sectoriel convenu (comprenant l'ABS)</p>
<p>Arrangements spécifiques pour le ciblage de programmes spécifiques dans le budget et durant l'exécution budgétaire</p>	<p>L'ABS fourni au PISE II, le programme d'investissement ; dans le cadre de ce programme, ciblage d'activités spécifiques et donc de postes budgétaires spécifiques (bien que la flexibilité des procédures autorise des transferts à d'autres postes budgétaires, cela ne se produit pas dans la pratique).</p>
<p><b>(iv) Conditionnalité et dialogue</b></p>	

<b>Intrant de l'ABS</b>	<b>Type 1 d'ABS</b>
Axe général du dialogue et conditionnalité (place sur l'axe x de la gamme d'ABS)	La focalisation du dialogue dépend des différents forums : les revues sectorielles fournissent un forum pour le dialogue sur les politiques sectorielles et la discussion des questions techniques et de gestion, les revues de l'ABS parlent des conditionnalités, mais peuvent aussi aborder des questions soulevées par les revues sectorielles à ajouter dans le dialogue de politique/technique sur les conditionnalités (« recommandations »). Le dialogue va donc des questions techniques aux questions de politique dans les deux forums, mais il semble que le dialogue de l'ABS reçoive une meilleure écoute politique.
Nature du protocole d'entente/Accord sous-jacents (spécifique à l'accord ou conjoint)	L'ABS fourni au secteur de l'éducation fonctionne au sein d'un arrangement d'appui budgétaire sectoriel spécifique obéissant aussi aux principes décrits dans l'arrangement général pour l'appui budgétaire. En plus de cela, chaque bailleur de l'ABS dispose d'un accord de financement bilatéral avec le gouvernement décrivant les particularités de son appui budgétaire.
Natures et types de conditions liées au secteur	En théorie, une matrice conjointe d'indicateurs pour l'ABS est utilisée : <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 indicateurs sectoriels (3 indicateurs liés à la part du budget et aux montants ; 3 liés à la production de documents – RDP, PA et audit) ;</li> <li>- 10 indicateurs sur les résultats au sein de l'éducation primaire</li> <li>- 1 indicateur de résultats dans la formation professionnelle</li> </ul> Dans la pratique, la revue des conditionnalités (la matrice) comprend aussi la revue du respect des recommandations données dans la revue précédente (qui peuvent être liées à des questions isolées issues de la revue sectorielle)
Conditions extérieures au secteur	Matrice commune d'indicateurs pour l'ABS : 3 indicateurs macroéconomiques : statut « on track » du FMI ; revue positive du CSLP (année précédente) ; revue positive du plan d'action pour l'amélioration et la modernisation des finances publiques (année précédente). <p>Dans la pratique, certaines « recommandations » données dans les revues sont aussi interprétées en tant que conditions des décaissements par le MdF/MdE.</p>
Nature des indicateurs de performance suivis et leur source	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 indicateurs de performance pour les intrants liés à la part du budget et aux montants ; tirés du budget et du CDMT</li> <li>- 3 indicateurs de performance des résultats liés à la production de documents (RDP, PA et audit) ; tirés du secteur et du MdF</li> <li>- 10 indicateurs sur les résultats au sein de l'éducation primaire tirés du secteur : 1 du PASEC (projet), 3 du</li> </ul>

<b>Intrant de l'ABS</b>	<b>Type 1 d'ABS</b>
	RDP, 5 du modèle de simulation du MPE/CPS RESEN, 1 des rapports internes - 1 indicateur de résultats dans la formation professionnelle, tiré du modèle de simulation RESEN du ministère
Exigences de redevabilité pour les programmes d'ABS	Fondées sur des audits complets de l'ABS (également du budget national, mais aucune preuve), des TdR rédigés par les partenaires du développement, exécutés par des auditeurs privés et contresignés par la Section des Comptes (cette dernière procédure étant fortement contestée).
Existence de tout cadre d'évaluation des performances ou équivalent et description de sa structure et de son contenu.	Matrice de l'ABS : - 3 déclencheurs macroéconomiques et 6 déclencheurs sectoriels (s'appliquant à toutes les tranches) - 11 indicateurs de performances (s'appliquant entièrement ou en partie à la 2 <sup>e</sup> tranche selon le partenaire du développement)
Processus de revue du respect des conditions	Revue des conditions macroéconomiques au niveau du gouvernement/de la commission du partenaire du développement. Revue des conditions sectorielles lors des deux réunions annuelles du comité de l'ABS : en novembre de l'année en cours, revue des déclencheurs (décaissement au cours du 1 <sup>er</sup> trimestre de l'année suivante) et en juin de l'année en cours, revue des indicateurs de performance (décaissement de la 2 <sup>e</sup> tranche durant le troisième trimestre de l'année en cours).
Mise en relation des conditions avec les déclencheurs du décaissement de fonds	<p>Dans la pratique, les partenaires du développement fournissant l'ABS exigent qu'on justifie les valeurs des indicateurs et des données statistiques finales avant de décaisser les fonds. Cela cause de nombreux retards. Cependant, les retards majeurs semblent être liés à la production de documents spécifiques (RDP, revues sectorielles...) En plus de cela, les recommandations passées sont interprétées par le gouvernement en tant que « conditionnalités supplémentaires ».</p> <p>Chaque partenaire du développement suit sa propre méthode pour juger si les tranches peuvent être décaissées : AFD considère qu'un niveau de satisfaction de 60% des indicateurs de performances justifie le décaissement d'une tranche. D'autres n'adoptent pas de seuils spécifiques. Les règles d'évaluation et de mesure de la « satisfaction » ne sont pas claires (2007 : seuls 45% des déclencheurs du décaissement de fonds ont été atteints).</p> <p>Tous les montants des tranches sont fixes.</p>

<b>Intrant de l'ABS</b>	<b>Type 1 d'ABS</b>
Mécanismes/forums de dialogue quant à l'ABS	Le dialogue sur l'ABS est parallèle au dialogue sectoriel et les bailleurs participent aux deux. Le dialogue sur l'ABS se déroule deux fois par an (avec 5 ou 6 réunions de préparation supplémentaires). Il est animé par le Secrétaire général de l'éducation, alors que le dialogue sectoriel est animé par le conseiller technique du ministre et se tient une fois par mois avec cinq commissions techniques.
<b>(v) Liens avec l'AT et le renforcement des capacités</b>	
Axe général de l'AT/du renforcement des capacités lié à l'ABS	Aucun. Des projets d'AT/RC visent à améliorer la gestion globale du secteur, mais ils ne sont pas spécifiquement liés à l'ABS.
La fourniture d'assistance technique et de renforcement des capacités fait-elle explicitement partie du programme d'ABS ? Si oui, donner une description.	Non.
La fourniture d'AT/de RC dans d'autres programmes/fournis par d'autres bailleurs est-elle liée de façon explicite à la fourniture d'ABS ?	Non, encore qu'on puisse considérer que la France relie l'ABS à la formation : les trois interventions de l'AFD dans le secteur éducatif sont soumises à un accord de financement unique (et comprennent la formation). Il est intéressant de noter que l'USAID a annoncé que son prochain programme contiendra des liens spécifiques avec l'ABS afin de permettre au ministère de mieux satisfaire les conditionnalités de l'ABS. (il faut noter que l'USAID n'est pas un bailleur de l'ABS et n'a pas l'intention de l'être dans un futur proche).
Des conditions d'AT/renforcement des capacités sont-elles prévues dans le programme d'ABS ? Si oui, donner une description.	Non.
<b>(vi) Coordination avec d'autres programmes d'ABS et d'autres modalités d'aide</b> <i>par exemple, calendrier commun, missions conjointes, série commune d'indicateurs, mise en commun des fonds, coopération déléguée ou partenariat passif, diagnostic et revues de la performance conjoints.</i>	
Quelles dispositions sont en place pour la coordination de la fourniture d'ABS, de son dialogue et de la conditionnalité associés par les partenaires du développement fournissant l'ABS ?	Il existe un arrangement spécifique auquel adhèrent tous les partenaires du développement fournissant l'ABS ; ils signent aussi l'arrangement général d'appui budgétaire global, qui couvre l'ABG et l'ABS. L'ABS pour l'éducation est donc une initiative de quatre bailleurs de fonds, l'un d'entre eux en représentant deux autres (la Norvège est représentée par la Suède, la Suède forme un partenariat silencieux avec les Pays-Bas pour l'ABS dans l'éducation, les Pays-Bas représentant donc la Suède et la Norvège dans le secteur de l'éducation). Le suivi, les revues etc. de l'ABS sont effectués conjointement entre les 4 partenaires du développement et le gouvernement.
Quelles dispositions sont en place pour	Aucune. En fait, l'ABS est considéré comme un outil

<b>Intrant de l'ABS</b>	<b>Type 1 d'ABS</b>
coordonner la fourniture d'intrants d'ABS avec l'ABG ?	complètement différent de l'ABG, assorti d'objectifs complètement différents.
Quelles dispositions sont en place pour coordonner la fourniture d'ABS avec l'aide projet et les autres formes d'aide fournies au secteur ?	Il existe une approche sectorielle, qui était en place avant l'ABS : elle a été instaurée pour le PISE I (2001) et elle coordonne les activités de la majorité (sinon de tous) les partenaires du développement pour toutes les modalités d'aide.
<b>(vii) L'ABS en tant que mécanisme de transition</b>	
Les bailleurs fournissant des fonds projets/communs sont-ils passés à l'ABS ? Comment ont-ils justifié ce changement de méthode ?	Oui, mais seulement en partie pour certains bailleurs (Canada, France), qui ont continué à fournir une aide projet. Ce choix s'inscrit dans le contexte général du Mali, qui préfère l'AB en tant que modalité d'aide.
Les bailleurs sont-ils passés de la fourniture d'ABS à l'ABG ? Comment ont-ils justifié ce changement de méthode ?	La Suède compte le faire à partir de 2009 : l'ABS n'est qu'une étape en vue de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris ; certains problèmes ont été notés en relation avec l'ABS. La Belgique voit aussi l'ABS comme une étape menant à l'ABG.
<b>(viii) Influence des exigences des sièges des bailleurs sur la conception des instruments d'ABS</b>	
Mesure dans laquelle la conception de l'ABS a été influencée par les exigences des sièges des bailleurs	<p>Pays-Bas : aucune influence notable.</p> <p>Suède : forte préférence du siège envers l'AB. L'ABS est plus simple au départ car il ne nécessite aucune précondition et ne peut pas être stoppé.</p> <p>Norvège : délégation à la Suède pour l'éducation.</p> <p>France : décision de l'AFD de combiner l'ABS à l'aide projet et à l'AT dans l'éducation.</p> <p>Belgique : avait précédemment cofinancé des programmes de la BM, mais a rencontré des problèmes au niveau du financement et des procédures. Décision sur l'ABS prise par le siège suite à l'AB et au dossier préparé. Une tranche fixe entre dans les possibilités de l'engagement.</p> <p>Canada : aucune pression notable du siège : l'ACDI est passé à l'ABS suite à la Déclaration de Paris et à la conférence appelant à l'utilisation de l'AB (2004). Très présent dans le secteur, avec projets et appui direct au PISE.</p>



### b) Contributions budgétaires par rapport au budget sur la durée (en millions d'euros)

Le tableau ci-dessous donne le détail des décaissements d'ABS par rapport au montant prévu dans le budget national et le total engagé dans l'accord d'AB.

Nom du programme	Bailleur	Lancement	Prêt/Don	Ciblage	Accord total	2006	2007	2008
ABS Éducation PISE II	France	29/03/2007	Don	Oui	6,0		3,0	3,0
	Suède/Norvège	01/07/2006	Don	Oui	33,0	11,1	10,7	6,4
	Pays-Bas	01/07/2006	Don	Oui	69,0	22,0	22,0	25,0
	Belgique	07/06/2007	Don	Oui	8,0		4,0	4,0
	Canada	28/03/2008	Don	Oui	12,0		4,6	7,7
			Total en millions d'euros		127,9	33,0	44,2	46,2

### c) Détails des conditions liées à l'appui budgétaire sectoriel

Ce tableau détaille les conditions spécifiques (actions de politique, objectifs de performance) associées à l'ABS convenues chaque année et suivant les quatre thèmes du cadre d'évaluation.

Calendrier	Politiques, planification et budgétisation	Marchés publics, dépenses, comptabilité et audits	Institutions, capacités et systèmes de fourniture de services ;	Responsabilité	Processus prévu et autres conditions
2006-2008 Mêmes indicateurs pour chacune des trois années	Statut « on track » du FMI  Part du budget récurrent de l'éducation dans l'ensemble du budget récurrent  Le budget respecte le CDMT et prouve l'additionalité de l'ABS  Allocation budgétaire intrasectorielle	Audit favorable du PISE II de l'année précédente et de la mise en œuvre des recommandations de l'audit effectué deux ans plus tôt  Taux d'exécution de l'année précédente  % des ressources transférées au niveau déconcentré durant l'année précédente	% d'élèves de 2e et 5e année (1er cycle de l'éducation de base) ayant réussi leurs tests de lecture et de mathématiques  % des ressources transférées au niveau déconcentré durant l'année précédente  % des ressources transférées aux CT  Taux d'accès au premier		Revue positive du CSLP  Revue positive du PAGAM

	<p>conforme au CDMT</p> <p>Validation de la RDP du PISE II pour l'année précédente, y compris la disponibilité des indicateurs et statistiques</p> <p>Validation du plan d'action annuel de l'année suivante</p>	<p>% des ressources transférées aux CT</p>	<p>cycle de l'éducation de base, par sexe et par région</p> <p>Taux d'achèvement des élèves de 6e année pour l'année en cours, par sexe et par région</p> <p>Taux de passage du premier au second cycle de l'éducation de base</p> <p>% de redoublement pour le premier cycle de l'éducation de base</p> <p>Ratio de manuels/élèves au deuxième cycle de l'éducation de base</p> <p>% d'enseignants ayant reçu une formation initiale de 6 mois</p> <p>Nombre de déscolarisés et de scolarisés formés professionnellement</p>		
--	--	--	---	--	--

Remarque (1) : ABS 2006-2008 : les mêmes conditions s'appliquent pour les trois ans

**d) Détails de l'AT et du renforcement des capacités liés à la fourniture d'Appui Budgétaire Sectoriel**

Ce tableau donne le détail de l'ensemble de l'AT et du renforcement des capacités fournis au secteur dans le cadre de l'ABS. Il suit les quatre thèmes du cadre d'évaluation.

<b>Calendrier</b>	<b>Politiques, planification et budgétisation</b>	<b>Marchés publics, dépenses, comptabilité et audits</b>	<b>Institutions, capacités et systèmes de fourniture de services ;</b>	<b>Responsabilité</b>	<b>Autre</b>
	Néant	Néant	Une grande part des ressources d'ABS est allouée aux activités de renforcement institutionnel, dont la formation des enseignants et la gestion décentralisée de l'enseignement.	Néant	Néant



## Annexe 5 – Institutions visitées et personnes rencontrées

Mr DOUILLET Vincent	AFD
Mr BAETEN Sven	CTB
Mr BENGHA Amadou	ACDI
Mr DIAKITE Soumaila	ACDI
Mr HUGUENIN BERT AG ERLAF	Coopération Néerlandaise ANICT
Mr SANOGO Ibrahima	Chef DAF/ MESSRS
Mr NIAMBELE Ichaka	Adjoint CPS Education
Mr MAIGA Bonaventure	Conseiller Technique MEBALN
Mr BOUARE Nafougou	Division Finances DAF MEBALN
Mr TEMOUROV Moukim	Banque mondiale
Mr TOURE Abdoulaye	Directeur Général du Budget MF
Mr KEITA Boniface	DAE Ségou
Mr COULIBALY Moussa	Directeur Adjoint Direction Régionale du Budget Ségou
Mr DIAKITE Souleymane	Fondé de pouvoir Direction Régionale du Trésor Ségou
Mr DIARRA Fama	Chef de division CT. DRT Ségou
Mr KONE Salia	Chef division Dépenses – visas DRT Ségou
Mr COULIBALY	DCAP Markala
Mr Beziz	Union Européenne
Mr ONGOIBA	Direction Nationale du Trésor, Bamako
Mme DIARRA	Direction Nationale du Trésor, Bamako
Mr Djire	Chef DAF/ MEFP
Mr Kone	Adjoint DAF / MEFP
Mr Diarra Abou	CADD MEBALN
Mr Traoré Fily	Cellule d'appui à la Déconcentration Décentralisation de l'éducation
Mme Keita Adama Sania	Cellule d'appui à la Déconcentration Décentralisation de l'éducation
BA Yacouba	Chef DAF MEBALN
Mme KEITA Fatoumata	Directrice Nationale de la Formation Professionnelle
Mme HUGHES Susanna	Ambassade de la Suède
Mme NATACHA	USAID

## **Annexe 6 – Les arrangements pour la politique, la stratégie, les institutions et le suivi du secteur de l'éducation malien**

### **a) La politique de l'éducation au Mali : Le Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC)**

Pour apporter des solutions viables aux nombreux problèmes et faiblesses auxquels était confronté son système éducatif, le Gouvernement du Mali décide en 1996 de le refonder en mettant en place un programme pluriannuel, dénommé Programme Décennal de Développement de l'Education (PRODEC). Le PRODEC fut élaboré avec l'appui de tous les partenaires techniques et financiers de l'éducation au Mali et son cadre politique fut adopté en mai 1998 par le conseil des ministres pour la période 1998 – 2008. La loi d'orientation de l'éducation au Mali fut adoptée en décembre 1999 (Loi n°99 – 046 du 28 décembre 1999).

#### **1. Missions, Finalités et objectifs du PRODEC**

Les orientations de la politique éducative du Mali précisent une réforme profonde de ses programmes en privilégiant l'approche curriculaire et l'utilisation des langues nationales.

L'axe référentiel du Programme Décennal de Développement de l'Education : « un village, une école et / ou un centre d'éducation pour le développement » indique l'ambition du Mali pour une scolarisation universelle et la consolidation de la politique de décentralisation. Il s'agit de réussir l'édification d'une école démocratique dans un contexte décentralisé où le rôle et la place des communautés et des collectivités décentralisées seront déterminants dans la réalisation d'un changement profond, visant la refondation du système d'éducation. L'effort sera porté sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement et l'augmentation de la capacité d'accueil. Les questions d'éducation des filles, de santé et d'hygiène scolaire seront intégrées dans toutes les interventions du programme.

Le PRODEC se fixe comme objectif d'atteindre un taux brut de scolarisation de 95% au premier cycle de l'enseignement fondamental à l'horizon 2010 et repose sur deux options fondamentales qui sont :

- l'adaptation du système par sa rénovation et son adéquation avec le contexte de démocratisation et de décentralisation dans un cadre de partenariat véritable ;
- la correction des dysfonctionnements du secteur en trouvant des solutions aux insuffisances, en préservant les acquis positifs et en veillant à la pérennité du programme.

#### **2. Axes prioritaires**

Les deux options fondamentales du PRODEC s'articulent autour de onze (11) axes prioritaires qui sont :

1. une éducation de base de qualité pour tous
2. un enseignement professionnel adapté aux besoins de l'économie
3. un enseignement secondaire général et technique rénové et performant
4. un enseignement supérieur de qualité répondant à des besoins prioritaires et aux coûts maîtrisés
5. une utilisation des langues maternelles dans l'enseignement formel concomitamment avec le français
6. une politique opérationnelle du livre et du matériel didactique
7. une politique soutenue de formation des enseignants

8. un partenariat véritable autour de l'école
9. une restructuration et un ajustement institutionnel nécessaires à la refondation du système éducatif
10. une politique de communication centrée sur le dialogue et la concertation avec tous les partenaires
11. une politique de financement du système éducatif soutenue, équilibrée, rationnelle et s'inscrivant dans la décentralisation.

Le Programme Décennal de Développement de l'Éducation prend en charge les enfants, les adolescents, en cours d'éducation et de formation, et les adultes analphabètes. Les filles, les femmes et les jeunes handicapés bénéficient d'une attention particulière.

Les bénéficiaires indirects sont les entreprises, utilisatrices de main d'œuvre qualifiée et les structures chargées de l'exécution à travers l'appui en équipements et la formation des cadres.

### **3. Les sous-programmes majeurs**

Le PRODEC comporte sept sous-programmes opérationnels :

- L'éducation préscolaire,
- L'enseignement fondamental,
- L'enseignement normal,
- L'enseignement secondaire général,
- L'enseignement technique et professionnel,
- L'enseignement supérieur.

### **4. Les structures d'encadrement**

**Les écoles** sont les lieux privilégiés de formation continue des enseignants et remplissent quatre rôles: administratif, pédagogique, social et de communicateur.

**Les Centres d'Animation Pédagogique (CAP)** sont des structures d'encadrement rapprochées des maîtres et ont un rôle primordial à jouer dans la formation des maîtres (organisation des stages et séminaires pour les Conseillers pédagogiques, les maîtres en service et les Directeurs d'école, participation à ces stages, à l'encadrement et à l'animation des élèves-maîtres ; participer à l'identification des besoins en matière de formation des enseignants, des directeurs d'écoles et des conseillers pédagogiques ; concevoir et élaborer des modules en rapport avec les besoins identifiés puis les animer ; procéder à l'évaluation des maîtres ; participer à l'organisation des examens scolaires ; participer à la mobilisation des populations autour des objectifs de scolarisation ; veiller au respect de la carte scolaire).

## **b) Stratégies du secteur éducatif au Mali : les PISE**

### **1. Priorités stratégiques des PISE**

La mise en œuvre du PRODEC s'effectue à travers les Programmes d'Investissement pour le Secteur de l'Éducation (PISE) successifs. PISE I (2001-2005) correspond à la première tranche quinquennale du PRODEC et traduit la volonté du Gouvernement d'apporter des réponses rapides aux problèmes de l'éducation qui affectent les maliens. Il a été suivi du PISE II (seconde phase de trois ans de 2006 – 2008 mais rallongé à 2009 pour cause de démarrage tardif en 2006) qui sera suivi d'une dernière phase de deux ans (2010-2011).

La 1<sup>ère</sup> phase du PISE a été exécutée durant la période 2001-2004 (avec une prorogation d'un an jusqu'en fin décembre 2005). Elle a porté sur quatre composantes : (i) composante Accès ; (ii) composante Qualité ; (iii) composante Gestion Décentralisée du Système et, (iv) Gestion – Planification et Finances et les Questions Thématiques Transversales.

Des indicateurs clés de performance ont été développés de commun accord entre le Gouvernement du Mali et les PTF pour chaque composante. Durant cette phase, le système éducatif du Mali a fait des progrès très substantiels en termes de couverture de la population d'âge scolaire : le taux brut de scolarisation au premier cycle de l'enseignement fondamental est passé de 26,5 % en 1990 à 75% en 2006. La part de l'éducation dans le budget de l'État est passée de 26,60% en 2001 à 30,06% en 2004. Sur la période 2001-2004, 2 812 salles de classes, 4 Instituts de formation des maîtres et 9 Centres d'animation pédagogique (CAP) ont été construits.

La 2<sup>ème</sup> phase (2006-2009) est en cours ; elle cherche à corriger les insuffisances de la première phase et à mettre en place une politique éducative propice à la pérennisation d'un système éducatif de qualité. Sa mise en œuvre accorde une attention particulière à la réduction des disparités régionales ; à la prise en charge des questions de VIH/SIDA et de genre, à la déconcentration des activités éducatives ; à la gestion décentralisée de l'éducation à travers le transfert des ressources permettant aux collectivités territoriales d'exercer en toute responsabilité les compétences qui leur sont dévolues par la loi ; à la reconnaissance et application de la complémentarité des rôles des différents partenaires qui ont été définis pendant le forum national sur l'école (30 octobre – 2 novembre 2008).

Le PISE II comprend 4 composantes et deux thèmes transversaux :

- Composante I : Développement d'une éducation de Base de qualité ;
- Composante II : Enseignement Secondaire Général (ESG), Enseignement Technique et Professionnel (ETP), Apprentissage ;
- Composante III : Enseignement supérieur ;
- Composante IV : Mise en place d'une gestion / déconcentration / décentralisation / planification transparente et participative de l'éducation ;
- Thèmes transversaux : Genre et HIV/SIDA

Pour les deux phases du PISE, le PRODEC a bénéficié de l'appui technique et financier de plusieurs PTF. Ces appuis se font sous forme de projets, d'appui budgétaire sectoriel ou d'appui budgétaire général dont les objectifs s'intègrent tous parfaitement dans ceux du PRODEC et contribuent à leur réalisation.

### **2. Les structures Institutionnelles du PISE**



Le PISE est géré et exécuté dans un cadre partenarial réunissant tous les partenaires de l'école malienne : Ministère de l'Education de Base, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (MEBALN), Ministère des Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESSRS), Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, Ministère des Finances, Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Décentralisées, Partenaires Techniques et Financiers (PTF), Collectivités Territoriales. Trois ministères et leurs services centraux et déconcentrés sont principalement concernés par l'exécution des activités du PISE ; ce sont : Ministère de l'Education de Base, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (MEBALN), Ministère des Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESSRS), Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (MEFP).

Le manuel de procédure du PISE décrit la composition et les rôles de toutes les institutions impliquées dans l'exécution et la gestion du PISE

### **2.1. Organes de concertation du PISE**

Pour la mise en œuvre du PISE, une concertation est établie entre le Gouvernement et les partenaires de l'école à tous les niveaux de la pyramide scolaire à travers les organes suivants :

- au niveau régional par les Comités Régionaux de concertation (CreC)
- au niveau cercle par les comités de cercle de concertation (CceC)
- au niveau communal par les comités communaux de concertation (CcoC)

### **2.2. Comité de pilotage du PISE**

Un Comité de Pilotage est créé par décision du Ministre de l'Education de l'Education de Base. Il est présidé par le Secrétaire général du dit Ministère et comprend les membres suivants :

- Président : le secrétaire général
- Vice président : le Conseiller Technique Chargé de programme
- Le secrétariat du comité est assuré par la CPS

Les membres sont les directeurs des services centraux suivants :

- Cellule de Planification et de Statistiques (CPS)
- Direction Administrative et Financière (DAF) du MEBALN,
- Direction Administrative et Financière (DAF) du MESSRS
- Direction Administrative et Financière (DAF) du MEFP
- Direction Nationale de l'Education de Base (DNEB)
- Direction Nationale de l'Enseignement Secondaire Général (DNESG)
- Direction Nationale de l'Enseignement Technique et Professionnel (DNETP)
- Direction Nationale de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (DNESRS)
- Centre National des Ressources pour l'Education Non Formelle (CNR –ENF)
- Centre National d'Education (CNE)
- Le Rectorat de l'Université de BAMAKO
- La Cellule d'Appui à la Déconcentration/Décentralisation de l'Education

### **2.3. Cadre partenarial**

Il existe également un cadre partenarial qui définit les modalités de coordination, de concertation et de collaboration entre les ministères chargés de l'éducation et les PTF. Ce cadre n'a pas de valeur juridique mais constitue cependant un engagement moral, technique et financier des signataires. Il est évolutif et sert de cadre de référence pour les futurs accords bilatéraux entre le Gouvernement du Mali et les différents partenaires.

## 2.4. Commissions thématiques

Des commissions thématiques ont été créées pour mener la réflexion sur les problèmes et grandes orientations du système éducatif : planification, gestion financière, décentralisation / déconcentration, cohérence entre aspects techniques et financiers des plans d'action opérationnels. Elles se réunissent à chaque fois que c'est nécessaire et sont composées par les cadres du département et les partenaires techniques et financiers intervenant dans le secteur de l'éducation.

Il existe cinq (5) commissions thématiques comportant souvent des sous commissions. Les commissions thématiques sont :

- Education de base présidée par le DNEB
- Enseignement secondaire général, présidée par le DNESG
- Enseignement technique et formation professionnelle présidée par le DNETP et comprenant la DNFP
- Enseignement supérieur et recherche scientifique présidée par le DNESRS
- Gestion, Planification Décentralisation/Déconcentration, présidé par le directeur de la CPS

## 3. Structures d'exécution du PISE

La gestion et l'exécution courantes des volets du PISE sont assurées par les structures pérennes des deux ministères chargés de l'Education (MEBALN et MESSRS) et d'autres départements ministériels tels que le Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, le Ministère des Finances et le Ministère de l'Administration du Territoire. Des structures de gestion de contrats de génie civil telles que l'AGETIPE, les ONG, les Bureaux d'Etudes privés et les communautés locales participent également à l'exécution du PISE.

Les différentes structures d'exécution du PISE sont réparties en deux catégories aux différents niveaux (central, régional, local et communal) : structures d'exécution physique (les services centraux tels que les directions nationales des ordres d'enseignement, et, au niveau local, les Académies, les CAP et les directeurs d'école assistés par les APEL) et structures d'exécution financière (les DAF pour les structures centrales et les DRB/DRT et présidents des Assemblées Régionales ou des Conseils de Cercle et les Maires au niveau local).

Deux agences participent à l'exécution du PISE à savoir:

- L'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT) qui gère les subventions affectées à la réalisation des investissements locaux entrepris sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. Depuis 2007, elle est également chargée du transfert des ressources aux collectivités territoriales aux fins de l'exécution de la construction et équipement de salles de classe au niveau de l'enseignement fondamental de premier et de second cycle, y compris la fourniture du mobilier, l'adduction d'eau, et la construction de latrines en vertu de la convention conclue avec le ministère de l'éducation.
- Le Fonds d'Appui à la formation Professionnelle et à l'Apprentissage (FAFPA)  
Il est chargé de l'exécution des programmes d'apprentissage dans les principaux domaines d'emploi des jeunes.

Les différentes structures institutionnelles du PISE présentées ci-dessus ont l'autorité et les attributions nécessaires pour exécuter les activités du PISE et par voie de conséquence la stratégie du PRODEC. Les structures centrales disposent de ressources humaines, matérielles et financières suffisantes pour exécuter correctement les missions qui leur sont

confiées. Mais ce sont les structures déconcentrées et décentralisées qui manquent de ressources humaines qualifiées suffisantes.

## **c) Dispositif de suivi dans le secteur de l'éducation au Mali**

### **1. Structures de suivi du niveau central**

La mise en œuvre du PISE est effectuée par trois ministères : MEBALN, MESSRS et MEFP.

- La coordination et la planification opérationnelle du PISE sont assurées par le Cabinet du MEBALN. Il est appuyé par la CPS qui est chargé du suivi de la mise en œuvre globale du Programme.
- La CPS, en collaboration avec les Services Centraux des deux ministères (MEBALN, MESSRS) et la Direction Nationale de la Formation Professionnelles (DNFP) et les PTF effectuent les activités périodiques de suivi général du Programme
- Chaque service central des deux ministères et la DNFP assurent le suivi de ses activités et celles de ses niveaux déconcentrés.

### **2. Structures de suivi régulier des niveaux déconcentrés**

- L'Académie d'Enseignement (AE) fait le suivi de ses activités et de celles des Centres d'Animation Pédagogiques (CAP).
- Le CAP assure le suivi de ses activités et de celles des écoles de sa circonscription
- Le Directeur d'école assure le suivi des activités des enseignants de son école

### **3. Structures de suivi régulier des niveaux décentralisés**

- Au niveau régional, l'Assemblée régionale assure (souvent en collaboration avec l'AE) le suivi des activités des institutions scolaires relevant de ses compétences
- Au niveau cercle, le Conseil de cercle (souvent avec le CAP) effectue de son côté le suivi des activités des institutions scolaires relevant de ses compétences.
- Au niveau commune, le Maire (souvent en collaboration avec les Directeurs d'écoles) fait le suivi des institutions scolaires relevant de ses compétences.
- Au niveau communauté, le Comité de Gestion Scolaire (CGS) assure le suivi des activités de son école.

### **4. Activités de suivi participatif périodique du niveau central**

Ces activités nécessitent la participation des Services Centraux des trois ministères et des partenaires techniques et financiers. Elles sont :

- Missions conjointes de suivi, deux fois dans l'année, regroupant les Services Centraux des trois ministères et tous les PTF
- Revues sectorielles, deux fois dans l'année, regroupant les Services Centraux des trois ministères et tous les PTF
- Analyses conjointes des PTF ABS sur les conditions de décaissement, deux fois dans l'année (on y procède au suivi des indicateurs déclencheurs et au suivi des recommandations)
- Revue à mi-parcours avec un PTF particulier (exemple : cas de la Banque Mondiale en 2003 sur l'exécution du Fast Track et du don Banque Mondiale)
- Evaluation à mi-parcours avec les Services Centraux des trois ministères et tous les PTF
- Audits avec les Services Centraux des trois ministères et tous les PTF
- Evaluation finale, regroupant les Services Centraux des trois ministères et tous les PTF