BTC

BELGIAN DEVELOPMENT AGENCY

RAPPORT DE SUIVI
Q3 & Q4 2014

FONDS COMMUN DE L'EDUCATION

BURUNDI

DECEMBRE 2014

DONNÉES DE BASE DE LA CONTRIBUTION BELGE

Titre du programme	Fonds Commun de l'Education		
Ciblage (secteur/sous-secteur/région)	Secteur éducation Sous-secteurs : toute dépense éligible, non affecté Couverture géographique nationale		
Pays	Burundi		
Période couverte par CS Période couverte par CMO	29/05/2013 – 29/05/2017 07/06/2013 – 17/04/2017		
Données financières	Total FCE	Contribution belge	Contribution des donateurs*
	64,6 M €	8.8 M €	55.8 M €
Secteur / Code CAD	Education / 11220		
NAV – Code	BDI1107111		
Date d'arrivée de l'expert	Expert Education (Jan Bijnens) : 18/01/2014 Expert PFM (Sébastien Dibling) : 01/09/2013		

*calculée sur la base des programmations des Partenaires du Fonds Commun Education 2013-2015, taux de change 1.3$/€

Calendrier des versements

	2013	**2014**	**2015**	**Total**
Tranches engagées	3.500.000 €	3.800.000 €	1.500.000 €	8.800.000 €
Tranches versées	3.500.000 €	3.800.000 €		3.500.000 €

DONNÉES DE BASE DE LA CONTRIBUTION PME

Titre du programme	Fonds du Partenariat Mondial de l'Education - PME		
Ciblage (secteur/sous-secteur/région)	Secteur éducation Sous-secteurs : toute dépense éligible, non affecté Couverture géographique nationale		
Pays	Burundi		
Période couverte par CS Période couverte par CMO	18/06/2013 – 17/06/2018 18/06/2013 – 17/01/2019		
Données financières	Total FCE	Contribution GPE	Contribution des donateurs*
	64,6 M €	40,7 M €	23,9 M €
Secteur / Code CAD	Education / 11220		
NAV – Code	BDI1207511		
Date d'arrivée de l'expert	Expert Education (Jan Bijnens) : 18/01/2014 Expert PFM (Sébastien Dibling) : 01/09/2013		

*calculée sur la base des programmations des Partenaires du Fonds Commun Education 2013-2015, taux de change 1.3$/€

Calendrier des versements

	2013	**2014**	**2015**	**Total**
Tranches engagées	8.000.000 USD	20.600.000 USD	24.300.000 USD	52.900.000 USD
Tranches versées	8.000.000 USD	20.600.000 USD		8.000.000 USD

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS **5**

1. LA REVUE SECTORIELLE DE L'ÉDUCATION 2014 ..... **6**

2. LA PLANIFICATION SECTORIELLE ET LA PROGRAMMATION DU BAS FCE 2015 ..... **6**

3. LA SUPERVISION DU PROGRAMME DE CONSTRUCTION SCOLAIRE **10**

4. LA CAPITALISATION DE L'EXPÉRIENCE FCE **12**

5. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT FINANCIER ANNUEL 2013 ..... **13**

6. ACTIVITÉS RÉCURRENTES DE L'ENTITÉ DE SUPERVISION DES FONDS PME **13**

7. ANNEXES **16**

Abréviations

ABUTIP	Agence Burundaise pour la Réalisation des Travaux d'Intérêt Public
AFD	Agence Française de Développement
ANO	Avis de Non Objection
BAS	Budget d'Affectation Spéciale
BIF	Francs Burundais
BISEM	Bureau des Infrastructures Scolaires, des Equipements et de la Maintenance
CCC-FCE	Comité de Concertation et de Coordination du FCE
CCSPS	Comité de Coordination et de Suivi de la mise en œuvre de la politique sectorielle de l'éducation et de la formation
CEM	Centre d'Enseignement des Métiers
CSLP II	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté 2e génération
CTB	Agence Belge de Développement
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DCE	Direction Communale de l'Enseignement
DFID	Department for International Development
DGF	Direction Générale des Finances
DPE	Direction Provinciale de l'Enseignement
DNCMP	Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics
FCE	Fonds Commun de l'Education
GPE / PME	Global Partnership for Education / Partenariat Mondial pour l'Education
GSE	Groupe Sectoriel Education
GT	Groupe Thématique
ICE	Inspection Communale de l'Enseignement
IPE	Inspection Provinciale de l'Enseignement
MEBSEMFPA	Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
MFPDE	Ministère des Finances et de la Planification du Développement Economique
PADLPC	Projet d'Appui au Développement Local et à la Participation Citoyenne
PAREC	Programme d'Appui à la Réalisation d'Etudes et de Consultations
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN
PSDEF	Plan Sectoriel de Développement de l'Education et de la Formation
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RSTF	Rapport de Suivi Technique et Financier

1. La revue sectorielle de l'éducation 2014

La revue sectorielle de l'éducation s'est tenue du 11 au 13 novembre 2014 à Bujumbura. Elle s'est déroulée dans le contexte particulier d'organisation en parallèle des Etats Généraux de l'Education. L'objectif de la revue était de « permettre aux Ministères en charge de l'éducation et à ses partenaires de (i) faire le bilan des performances du secteur pour l'année 2013-2014, (ii) effectuer le suivi technique et financier de la mise en œuvre du PSDEF et (iii) préparer l'exécution des activités et l'opérationnalisation des stratégies programmées en 2015. »

Un Bref aperçu et performances du système éducatif (Annuaire 2013-2014) est présenté en *annexe 1*. Une analyse approfondie des évolutions du secteur et l'impact sur le dialogue politique et technique sera opérée dans le rapport annuel prévu pour transmission fin janvier 2015. Egalement, les conclusions des Etats Généraux de l'Education y seront développées.

2. La planification sectorielle et la programmation du BAS FCE 2015

2.1. Processus de planification

Ce rapport reprend à l'identique des extraits du TELOP transmis par l'Attaché (TELOP 728-BJM-N-D1.3) qui synthétisent parfaitement le processus de planification 2015. Ce processus a été géré conjointement entre l'Ambassade et la CTB. L'Ambassade a joué un rôle actif dans le dialogue politique surtout concernant les sujets sensibles comme l'Enseignement Professionnel et le programme de constructions scolaires. La CTB a supervisé l'expertise en appui au processus de planification (I&D Proman) et appuyer techniquement l'Attaché au moyen de note d'analyse sur la planification.

« Le *processus de planification* a connu différentes étapes dont la mini-revue en mai 2014 qui avait émis une série de recommandations axées sur la qualité : mesures en faveur de la baisse des redoublements, amélioration du temps d'apprentissage, meilleure répartition des enseignants, renforcement des services déconcentrés…). Sur la base de ces recommandations un draft du PA 2015 a été produit en juin 2014. En juillet suivra la lettre de cadrage sectoriel des bailleurs du FCE rappelant les grandes orientations du plan sectoriel de développement de l'éducation et de la formation (PSDEF) et les priorités à mettre en œuvre. Commence alors une longue période de programmation plus détaillée avec l'établissement des budgets par les services concernés pour aboutir fin octobre au draft final du PA ainsi qu'à l'établissement de fiches stratégiques dans chaque sous-secteur. Début novembre s'est tenue une séance d'arbitrages budgétaires entre les Ministères et les bailleurs qui a permis de s'accorder sur certaines activités, d'en recenser, d'en regrouper ou d'en supprimer. Le PA 2015 est alors finalisé et présenté le 12 novembre à la Revue Sectorielle de l'Education (MM0721 du 20/11/2014) qui l'a approuvé.

Ce processus s'est amélioré par rapport aux années précédentes tant dans la *qualité du travail* produit que dans la *qualité du dialogue* entre partenaires. Il faut y ajouter qu'un consultant accompagnait la rédaction de la planification ce qui a sans nul doute contribué à cette qualité. Il s'est cependant heurté à un obstacle majeur dans son travail. Le Bureau de la Planification et des Statistiques de l'Education (BPSE) est en principe chargé de la planification de l'Education. Or sa structure même n'inclut pas cette fonction puisqu'elle comprend deux services, celui des Etudes et Projets et celui des Statistiques. Malgré la révision de l'organigramme du Ministère en juin 2014, *il manque un service de la Planification*. Dès lors, la mission du consultant s'est souvent située dans un cadre de substitution et non de renforcement des capacités. Pour la planification 2016 il serait souhaitable que le contexte et les conditions de l'appui au Ministère évoluent à la fois en amont et pendant la consultation, afin que les prestations du consultant s'inscrivent davantage dans l'appui aux démarches et aux capacités d'organisation du processus de planification. Plusieurs fois déjà, collaborateur a exprimé devant les autorités le besoin de revoir l'ancrage institutionnel et le rôle du BPSE. Jusqu'à présent, il a reçu une oreille attentive de la Ministre, sans résultat concret néanmoins.

En général, le *climat de travail* a été participatif et ouvert. Toutes les directions se sont investies dans le travail de planification et de budgétisation. Cependant au niveau du Ministère de l'Enseignement Supérieur l'arbitrage a été plus délicat car au point de départ la majorité des activités proposées

consistaient en des constructions et des équipements de constructions ou semblaient être des « cadeaux » à l'un ou l'autre cadre et cela sans aucune autre stratégie. Il a fallu négocier pour réduire ces lignes budgétaires afin de financer des investissements dans la qualité notamment l'étude adéquation formation/emploi qui est capitale pour ce Ministère pour une vision sur demain et la formation des formateurs dans la filière hôtellerie tourisme **»**, jugée comme étant la plus prioritaire après l'étude de faisabilité financée par l'Agence Universitaire de la Francophonie(AUF). Ce fut accepté du bout des lèvres car, pour l'image de marque, les autorités préfèrent financer « ce que l'on voit ». »

2.2. Analyse des stratégies par sous-secteurs (voir note en *annexe 2*)

Dans le processus d'élaboration du Plan d'Actions 2015, même si les Assistants Techniques intégrés en appui du Ministère (AT Pilotage et AT Planification) ont bel et bien agi en coordination avec les différents services des Ministères, il faut constater que le processus était largement piloté par ces experts en substitution des institutions partenaires. Les directions techniques ont activement participé aux discussions stratégiques et alimenté les réflexions et décisions. Néanmoins, le Ministère souffre d'une carence institutionnelle en ce qui concerne le pilotage et la coordination de l'exercice de planification. Ce constat avait déjà été fait lors du projet CTB « Appui institutionnel au Ministère de l'Education ». Même si le BPSE a la mission d'appuyer le processus de planification, il ne dispose pas de l'autorité de coordonner les autres directions générales. Un dialogue soutenu sur ce sujet au niveau du cadre sectoriel devrait permettre d'éclairer sur les causes du problème et de rechercher conjointement des solutions pour le prochain exercice de planification. Il faut noter que les montants financiers en jeu peuvent également disperser les énergies et rendre plus complexe de travail de mise en cohérence des stratégies et de définition des étapes de mise en œuvre.

Egalement, dans le cadre des principes de financements du FCE repris dans la lettre de cadrage 2015, il était demandé au Ministère de produire des fiches stratégiques par résultats à atteindre afin d'établir les stratégies d'intervention financées par le FCE et la déclinaison des activités concourant à la réalisation de cette stratégie. Malheureusement, la production de ces fiches n'a pas été optimale : certaines fiches n'ont pas été produites, d'autres ne présentent pas, ou partiellement, une mise en cohérence entre les activités proposées et les résultats attendus, et de manière générale, il n'a pas été obtenu d'information spécifique sur le planning, le budget et les coûts unitaires.

Les difficultés institutionnelles et organisationnelles rencontrées dans les exercices de planification sont plus larges que les seuls Ministères de l'Education. Comme le conclu l'évaluation sur l'aide budgétaire générale au Burundi (rapport ADE) : « Le conflit a mené à une dégradation de la capacité du système administratif à concevoir et piloter la mise en œuvre des politiques publiques. Des réformes ont été entreprises et des appuis fournis par les bailleurs en vue de renforcer les capacités de l'administration, mais celle-ci est restée marquée par des dysfonctionnements importants. » (p.12)

Il s'agit d'un point de départ crucial dans les analyses, le dialogue et les appuis sur le secteur et le FCE. Le financement du FCE doit pouvoir incorporer cette dimension dans la perspective d'assurer un équilibre sensé entre les résultats éducatifs, les résultats de renforcement institutionnel et les risques fiduciaires.

Par ce fait, les PTF ont été assez pragmatiques lors de l'arbitrage et ils se sont concentrés plutôt sur la pertinence et la faisabilité des actions proposées. Par contre, il était convenu avec le partenaire de continuer l'effort de précision avec l'appui du dispositif d'expertise, dont aussi certaines expertises du contrat cadre à mettre en place, après l'arbitrage et même dans la période de mise en œuvre.

Enseignement des Métiers et Formation Professionnelle
En cours de l'exécution en 2014, il a été constaté plusieurs éléments de dysfonctionnement de la Direction DGAETEMFP et de dysfonctionnement du secteur en général. L'incidence de cette double problématique sur la programmation du BAS FCE 2015 a été évoquée avec le partenaire en amont des discussions sur les propositions d'actions à retenir dans le Plan d'Actions 2015. Notamment les éléments suivants ont été avancés :

- Absence de stratégie et de vision claire pour l'ensemble de ce secteur,
- Faible taux d'absorption et de mise en œuvre,
- Nombreux CEM sous employés et mal exploités,

- Equipements et machines réceptionnés et non opérationnels, maintenance non organisée,
- Absence d'évaluation des résultats,
- Management de la Direction non transparent et peu efficient.

Il était convenu avec le partenaire de prévoir en 2015 une période d'évaluation et de réflexion qui pourrait à partir des états des lieux du sous-secteur alimenter des stratégies pertinentes et faisables pour le domaine.

Il a été également indiqué dans la concertation que dans beaucoup d'autres pays le niveau de pilotage du domaine de l'ETEMFP se fait à un niveau politique plus élevé que le secteur de l'Education et que plusieurs ministères sont impliqués. En effet le domaine de l'ETEMFP touche à plusieurs éléments de plusieurs secteurs, notamment aux politiques de travail et d'investissements. Au Burundi on visera l'instauration d'un Comité technique spécifique piloté par la 2e Vice-présidence.

Actions de formation par et pour le Ministère
Le plan propose un grand nombre de formations et missions par les services des Ministères, ce qui pose un risque aussi bien de surcharge des services que d'efficience et d'efficacité des dépenses. Même s'il faut mettre les montants croissants pour ce type de dépenses en perspective des montants totaux croissants disponibles, il semble pertinent d'insister sur une meilleure gestion de ces fonds.

Les modalités de Construction
Les modalités de construction des Salles de Classes (SdC) sont reprises dans le BAS sous une seule ligne pour des raisons de facilité de gestion, mais sont encore à spécifier et à valider dans un CCC-FCE mi-décembre 2014 (voir chapitre 3, supervision du programme de construction scolaire).
Les propositions avancées par le Ministère concernent :

- MOC - 7 Mld BIF : une série à faire avant les élections et une autre série après
- ABUTIP - 11,3 Mld, mais à renégocier la Convention pour une meilleure gestion des coûts
- MOD-UNICEF - reste à 6,1 Mld BIF

Il faut constater la «mauvaise compréhension » par le Ministère et l'AT en appui à la programmation des réalités liées aux programmes d'infrastructures : le fait d'annoncer que le programme de construction scolaire agit comme variable d'ajustement du BAS 2015 et de ne pas communiquer clairement le mix des différentes modalités (jusqu'à ne pas les inscrire au niveau du BAS et de laisser une ligne de 24 Milliards de BIF « modalité à décider ») entrave gravement la préparation du programme de construction scolaire qui devrait se mettre en place dès le mois de novembre

Contrat de Performance
La mise en place des contrats de performance avec les écoles et entités déconcentrées est considérée comme une opportunité importante pour travailler sur la qualité des enseignements et des services même si une certaine prudence dans la mise-en-œuvre est également conseillée.
Les tranches basées sur la performance sont des montants en plus des frais de fonctionnement ou de compensation réguliers. Pour les écoles une période préalable d'étude et de test est prévue avant sa mise en œuvre dans l'année scolaire 2015/2016. Pour les DPE et DCE le mécanisme proposé dans le PA-2015 reste à clarifier, mais la performance serait à évaluer en fin d'année scolaire en août 2015.

Dispositif d'appui et Renforcement des Capacités du Ministère
Concernant justement l'appui au renforcement des capacités, il faut noter la mise en place d'un contrat cadre pour 2015 et 2016, doté d'une enveloppe de 2 milliards de BIF (environ 1 million d'euros) qui permettra de mobiliser rapidement de l'expertise internationale dans les domaines de la planification, du pilotage et de l'administration du système éducatif et dans celui de la pédagogie.

2.3 Risques fiduciaires et opportunités de renforcement de capacité (voir note en annexe 2)

Contexte 2015

L'analyse de la planification 2015 doit s'ancrer dans le contexte particulier suivant :

- L'année 2015 sera une année électorale avec les élections présidentielles, législatives et communales. Cette situation peut entrainer un risque général sur la gestion des ressources du FCE principalement par rapport au retard dans l'exécution des activités.

- Le budget du BAS FCE 2015 est le plus grand budget que le Ministère devra absorber depuis la création du FCE. Le Budget total du BAS FCE sera de 45 millions d'euros avec 28 millions d'euros de nouveaux engagements. Un constat est que le dispositif FCE (que ce soit en termes d'appui d'AT intégré ou de renforcement des contrôles externes) n'a pas été adapté et repose sur les hypothèses d'un BAS FCE d'un budget total de 10 millions d'euros. A ce stade, les résultats de l'audit financier 2013 ont montré la solidité du dispositif en termes d'absorption financière mais les auditeurs ont souligné les faiblesses du système de gestion et de contrôle interne pour l'absorption, efficiente et efficace, de fonds de cette envergure. Il y a donc lieu d'assurer une supervision rapprochée de la performance du Ministère et d'accentuer le dialogue technique sur l'exécution du BAS. La présence du Coordinateur des PTF du FCE aux Comités de suivi permettrait d'accroître l'aspect stratégique de ces rencontres.

Risques généraux relatifs au contexte 2015

(1) Une question importante à poser est si le Plan d'Action annuel n'excède pas la capacité du Ministère à absorber les fonds. En effet, un accroissement conséquent des fonds sans adaptation des capacités d'absorption peut entrainer des effets déstructurant sur le système et résulter en des résultats de développement de faible qualité. Cette analyse est à réaliser dans le cadre du rapport annuel.

(2) la planification 2015 : Le Ministère arrive à planifier mais pas toujours d'une façon cohérente et précise ses activités tant en termes de définition stratégique, qu'en termes de déclinaison de la stratégie en activités, planning et budget (voir ci-dessus). Par exemple, les coûts unitaires et totaux des activités ont varié de manière significative entre les différentes versions du PA montrant des ajustements basés sur les enveloppes financières disponibles plutôt que sur un calcul rigoureux des coûts des activités. Cette situation entraine des risques importants sur la qualité des résultats de développement mais également sur la capacité des bailleurs de lier la planification initiale avec les activités effectivement réalisée. Cette situation caractérise le rapportage réalisé par le Ministère, au travers des rapports de suivi technique et financier, principalement focalisé sur les intrants et les activités. Orienter ce rapportage sur les résultats nécessite en amont, au moment de la planification, une véritable déclinaison logique des activités avec les résultats attendus. Sans cette base, il est difficile pour le Ministère de suivre et produire le résultat de leurs actions. Egalement, il y a lieu ici de réfléchir sur les modalités adéquates dans ce contexte à savoir focaliser les financements du FCE sur des catégories de dépense assurant un dialogue technique et politique plus ciblé et cohérent. En effet, avec le nombre d'activités financées, pour lesquelles bailleurs et Ministère sont conjointement responsable, il est difficile de mettre en place un dialogue structuré et adapté aux capacités en place.

(3) le gap de financement 2016 (pour rappel, chute des nouveaux engagements en 2016 de 25 à 2 millions d'euros) :

- Le financement des dépenses incompressibles : ces dépenses comprennent (1) le financement des structures déconcentrées et institutions d'enseignement et (2) les moyens de fonctionnement des services du Ministère en charge du suivi d'activités essentielles à la performance du BAS dont le SP, BISEM, la DGF, la DGA, la CGMP. L'arrêt du financement entrainerait une incapacité de fonctionnement de ces structures avec les risques sur le suivi des activités ainsi que sur les acquis opérés depuis plusieurs années en termes de renforcement de capacité. Il est important que s'engage dès le début d'année un dialogue sur la planification pluriannuelle de ce type de dépense.

- Le processus de planification 2016 : alors qu'un processus stable et performant a été mis en place en 2014 avec l'appui d'un expert en planification, financé par la Belgique, en 2016 ces acquis sont en danger étant donné le montant faible à planifier. Une hypothèse est de planifier les montants non engagés en 2015, supposés élevés, sur l'année 2016. Néanmoins il est difficile à la mi- année d'avoir une idée claire sur ces montants. Une stratégie précise devrait être définie en début d'année conjointement avec le Ministère pour capitaliser sur les acquis de 2014.

Besoins et opportunités de renforcement institutionnels au niveau PFM

- *Renforcer la capacité d'absorption de la CGMP* (en partenariat avec projet d'appui CTB à la réforme des marchés publics) : la création d'un véritable bureau de passation des marchés publics avec l'affectation d'employés permanents assurant la gestion des processus de passation devient une urgence. En effet, dans la situation actuelle, le responsable de la CGMP réalise l'ensemble des tâches de secrétariat, de communication et de gestion et d'analyse ce qui réduit largement la qualité technique des produits de la cellule. L'affectation d'une secrétaire, planton, gestionnaire des commissions de passation et gestionnaire des dossiers d'attribution permettrait une gestion optimale de chaque marché pour une meilleure qualité des produits dans un temps réduit. Egalement, il devrait être envisagé un appui plus systématique des directions techniques responsables des spécifications techniques pour l'élaboration de ces spécifications dont la qualité est variable.

- *Renforcer les systèmes d'exécution de la dépense* : à côté du logiciel comptable TOMPRO, il est proposé de mettre en place un outil financier web-based pour la phase d'engagement de la dépense. L'objectif est d'automatiser les contrôles à réaliser au moment de la validation d'une dépense afin d'assurer qu'elles rentrent dans le cadre de la planification et respectent les règles du manuel de procédures. Ce système pourrait également prévoir un module d'enregistrement des transactions au niveau déconcentré, plus particulièrement au niveau provincial, pour renforcer la qualité du rapportage.

- *Renforcer la DGA pour la planification, l'exécution de la dépense et son rapportage* : deux changements stratégiques ont été opérés en ce qui concerne les services déconcentrés. Premièrement, les communes se voient alloués un budget plus conséquent pour leurs missions d'encadrement. Sans remettre en cause l'utilité de la dépense, il est important que le Ministère mette en place une stratégie de renforcement des services communaux dans les capacités de gestion sont jugées faibles dans le cadre des audits financiers annuels antérieurs. Egalement, des audits spécifiques à ces structures devraient être mis en place pour renforcer le système de contrôle interne du Ministère. Deuxièmement, pour la première fois, il est prévu de mettre en place un système de financement basé sur la performance à l'instar des expériences dans le secteur de la santé. Le conseil des experts dans le domaine porte sur la nécessité de cadrer la stratégie de financement sur des études préalables et d'assurer un déploiement progressif de mise en place de tels outils. Actuellement, il n'y a pas au sein du FCE d'expertise dans ce domaine. Compte-tenu de l'expérience conséquente de la Belgique, une consultance pourrait être contractée pour mener à bien cette expérience pilote.

- *Renforcer les systèmes de rapportage essentiellement sur l'exécution* : il est urgent que des tableaux de bord de suivi soient adaptés et développés pour permettre un dialogue transparent et stratégique. Il s'agira en particulier de développer des outils pour suivre régulièrement l'avancée du Plan d'Actions (activités par activités), un tableau de bord de suivi des infrastructures, un tableau de bord de suivi des marchés publics et au niveau financier une meilleure information sur l'état des engagements et l'état des décaissements (au travers d'un rapportage de décaissement sur base des planifications de trésorerie).

3. La supervision du programme de construction scolaire

Olivier Stoupy, coordonnateur de la cellule infrastructure CTB Bruxelles, a réalisé deux missions de supervision stratégique en septembre, dans le cadre de la programmation 2015 et en novembre 2014, dans le cadre de la revue sectorielle. Pour cette dernière mission, il était accompagné de Marie Lesenfants, experte SIG à la CTB Bruxelles, qui a apporté un appui au BISEM pour développer une représentation cartographique de tout (ou partie) des informations du programme de constructions scolaires permettant un suivi et une compréhension partagée par tous.

Les deux rapports de mission sont joints en *annexe 3*.

Au niveau du dialogue sectoriel, le rapport conclut : « L'approche sectorielle constitue le socle de l'approche PSDEF. Cependant le dialogue n'a pas été renforcé en 2014. Ainsi par exemple, une

cartographie des acteurs pourtant très actifs dans la construction scolaire n'est toujours pas établie[1] et la feuille de route infrastructure adoptée par le Groupe Thématique Accès lors de la revue sectorielle 2013 semble laissée de côté et n'a pas été présentée à la revue 2014 ».

En ce qui concerne les capacités du BISEM, ce dernier continue de progresser dans sa structuration et sa capacité à remplir ses missions. L'assistance technique déployée durant l'année passée a contribué à cette consolidation ; elle doit absolument être poursuivie sur la durée pour faire face à la charge consécutive aux engagements 2014 et 2015 qui atteindra son seuil critique courant 2015 (plus de 200 sites en construction dans tout le pays sont prévus).

Mathieu Lefebvre, expert infrastructure de la CTB au Burundi, assure la supervision opérationnelle du programme de constructions scolaires par la participation aux réunions de suivi organisées par le BISEM (suivi de la MOD Abutip, suivi de la MOC), par la validation des aspects techniques des marchés de construction, par l'appui technique, le cas échéant, des services des Ministère et par l'organisation de mission de supervision des chantiers.

Les 6 rapports de mission sont joints en *annexe 4*. Au travers de ce suivi, les principales conclusions sont :

- Concernant l'appui aux maîtres d'ouvrages pour la constitution des DAO, on note des compétences techniques assez faibles de manière générale. Les activités d'appui se transforment rapidement en travail complet et complexe de conception de dossier technique d'appel d'offres. D'importants retards ont été notés avec l'Université ou avec la Direction de l'Enseignement des Métiers, retardant le lancement des appels d'offres. Pour les centres d'enseignements des métiers, ce retard a obligé le report des budgets sur 20115 ;
- Concernant l'avancement des travaux de construction d'écoles fondamentales, les deux modalités actuelles sont en train de livrer les premières écoles en cette fin d'année 2014 comme prévu dans le chronogramme prévisionnel ;
- Concernant le suivi des chantiers par le BISEM, aucun rapport de mission des agents du BISEM n'a pu être consulté malgré les relances et le dispositif de "déconcentration" du BISEM dans les provinces n'est toujours pas effectif - le suivi technique par le Ministère reste encore trop éloigné des chantiers et repose essentiellement sur les AMOC ;
- Concernant le contrôle technique des chantiers en cours pendant la période, les travaux sont de manière générale de qualité satisfaisante. Il faut noter qu'aucun chantier selon la modalité MOC n'a été contrôlé au cours de la période. On note quelques éléments techniques à améliorer (voir les rapports). Les rapports ont été envoyés rapidement au maître d'ouvrage délégué ABUTIP ou à l'Université afin que des mesures correctrices puissent être prises sur le terrain. Les autres remarques devront être prises en compte dans le cadre de chantiers d'amélioration des documents de marché pour les investissements à venir.
- Concernant la planification des investissements 2015, il ressort que :
    - 2 nouvelles modalités vont être testé en 2015 (en maîtrise d'ouvrage communale via le FONIC et en maîtrise d'ouvrage déléguée avec l'UNICEF) alors que l'année 2015 a été considéré comme l'année charnière des investissements (volume le plus élevé) et une année potentiellement plus risquée au vue des élections nationales qui se dérouleront. La dernière réunion d'échanges pour la mise en place de la délégation vers l'UNICEF a laissé présager quelques problèmes de "conflit d'intérêt" avec UNICEF bailleur et UNICEF maître d'ouvrage délégué ;
    - La poursuite de la modalité MOD ABUTIP est encore soumise à l'appréciation d'un avenant par le Ministère. Les analyses approfondies de cet avenant montre déjà que la convention actuelle comporte des imperfections, que les études menées par l'ABUTIP n'ont pas été de qualité suffisante et que le suivi détaillé des activités par le Ministère, malgré le rapportage mensuel du MOD et les réunions de suivi, n'a pas permis d'optimiser en terme de délai les décisions et choix et donc au final, de porter préjudice à l'avancement des activités et donc des livraisons ;

[1] Alors que la comparaison des deux annuaires statistiques 2012-2013 et 2013-2014 indique un accroissement de 101 écoles publiques, 29 écoles sous convention et 9 écoles privées pour le seul cycle fondamental

    - La liste des sites pour 2015 a été répartie entre les modalités par le BPSE sans qu'aucune expertise technique du BISEM n'est pu être réalisé afin de se rendre compte de la complexité des sites.
- Aucune activité liée à l'entretien et la maintenance des infrastructures et équipements n'a encore mis en place par le BISEM pour assurer la durabilité des investissements ;

Il est recommandé de :

1. Privilégier, pour les investissements à venir, le recrutement de bureaux d'études en charge de la conception et du suivi de l'exécution des infrastructures ;
2. Améliorer les documents techniques "type" du BISEM et de l'ABUTIP en tenant compte des expériences vécues ;
3. Tenir compte des marchés dernièrement notifiés et de l'inflation dans le pays pour actualiser les budgets prévisionnels alloués aux futurs travaux ;
4. Améliorer la convention ABUTIP et libérer la tranche conditionnelle en début 2015 ;
5. Assurer un suivi plus complet des Maîtrises d'Ouvrage Délégué, en particulier les 2 nouvelles modalités de l'année 2015 ;
6. Clarifier la position exacte de l'UNICEF au cours de l'année 2015, en tant que Maître d'Ouvrage Délégué et donc soumis comme sur les autres modalités au suivi du Ministère et au contrôle des partenaires du FCE ;
7. Organiser rapidement une visite technique des sites 2015 par le BISEM pour les écoles fondamentales afin de clarifier la complexité des sites et pouvoir envisager des études spécifiques pour concevoir et budgétiser des probables aménagements de parcelles (mur de soutènement, talus, caniveaux, clôture, pistes, construction en étage, etc.) ;
8. Mettre en application par le BISEM l'utilisation de l'outil informatique de suivi des opérations ;
9. Accélérer le déploiement des agents du BISEM sur le terrain pour le suivi des chantiers ;
10. Appuyer le BISEM pour le démarrage des activités liées à l'entretien et la maintenance des infrastructures - diagnostic, planification, etc.
11. Assurer un contrôle des travaux réalisés selon la modalité MOC au cours du trimestre prochain

4. La capitalisation de l'expérience FCE

Après 7 années d'expérience, le FCE a connu de nombreuses mutations soutenues fortement par la Belgique (création d'un outil aligné sur les systèmes du partenaire, appui à la requête du Burundi au PME, mise en place d'une entité de supervision spécifique au contexte du FCE). Au travers de ces changements le dialogue politique et technique belge a évolué en conséquence. Avec le lancement des travaux du prochain PIC au Burundi, il est opportun de capitaliser sur l'expérience du FCE. Cette initiative vise à tirer les enseignements utiles pour la définition par la Belgique de son prochain PIC avec le Burundi ainsi qu'à améliorer la collaboration des PTF et de leurs activités dans le secteur de l'Education. L'attente des différentes parties prenantes de cet exercice, et particulièrement de la coopération belge, était ainsi également celui de se livrer à une auto-évaluation de la conduite de cette modalité Fonds Commun, focalisée sur sa mise en œuvre, et préparatoire le cas échéant à une étape ultérieure d'évaluation plus directement centrée sur ses résultats. Une attention particulière est attendue sur la complémentarité de la modalité FCE avec d'autres modalités d'intervention des bailleurs, particulièrement de la CTB et de ses projets.

Les termes de référence de l'exercice de capitalisation sont reproduits en *annexe 5*.

L'exercice de capitalisation aboutira en janvier 2015 avec la production d'un rapport comprenant l'historique de l'évolution du dispositif FCE et l'analyse des leçons apprises pour la coopération belge, les bailleurs du FCE et les Ministères de l'Education.

5. Les résultats de l'audit financier annuel 2013

5.1. Processus d'audit 2013

Etant donné la performance moyenne des auditeurs des années précédentes, la Belgique, avec la Norvège comme contractant, a renégocié la composition de l'équipe d'auditeur pour assurer la présence d'experts en gestion des finances publiques ainsi qu'en passation de marchés. Egalement, les étapes d'audit ont été revues pour permettre une mission préparatoire de la nouvelle équipe en vue d'une meilleure maîtrise du contexte. Le rapport d'audit annuel 2013 a été reconnu de tous (Ministère et PTF) comme une base solide d'évaluation du système de contrôle interne du Ministère, de la conformité des dépenses ainsi que de la fiabilité des états financiers. Les recommandations sont jugées utiles par le Ministère pour le renforcement de son système.

5.2. Résultat d'audit 2013

L'audit 2013 intervient dans un contexte de première année d'absorption des fonds PME. Le Ministère a dû absorber 17 millions d'euros de nouveaux crédits sur l'année 2013 par rapport à 5 millions d'euros en 2012. De plus, le changement d'équipe d'auditeurs, avec des profils plus pointus en finances publiques et en marchés publics, a entraîné une meilleure qualité des analyses et donc l'identification d'un nombre plus important de point d'attention par rapport aux années précédentes.

Globalement, **l'audit financier annuel 2013 ne relève pas de cas graves généralisés dans la gestion des fonds, néanmoins plusieurs points d'attention ont été relevés par les auditeurs qui nécessitent une réponse appropriée de la part du Ministère**. Il confirme la solidité des principes de gestion sur lesquels le FCE est fondé tout en mettant en avant le besoin d'adapter le dispositif de gestion à l'absorption de fonds en plus grande quantité. Les auditeurs constatent (p.10 du rapport) : « nous n'avons pas eu connaissance de cas de fraude ou d'acte de corruption avéré ou allégué au cours de la période sous revue. Néanmoins, notre revue des contrôles mis en place par le MEBSEMFPA révèle des déficiences de contrôles pouvant exposer le BAS/FCE à des risques de fraudes. Nous avons formulé des recommandations idoines dans la lettre à la direction. »

Une analyse approfondie du rapport d'audit se trouve en annexe 6.

Les PTF du FCE ont convenu le 14/11/14 de porter la position suivante auprès des autorités burundaises. Une « management response » est attendue dans le cadre du prochain CCC-FCE.

Le résumé des propositions de dialogue sur les conclusions de l'audit financier 2013 se trouve en annexe 7.

6. Activités récurrentes de l'entité de supervision des fonds PME

6.1. Déboursement des fonds

Les fonds belges et fonds PME ont été réceptionnés sur le compte pivot du BAS FCE logé à la BRB, respectivement le 6/06/2014 et le 3/09/2014.

6.2. Organisation des Comités FCE

3 Comités FCE ont été organisés aux dates suivantes :

- **12/08** (suivi de la performance, préparation du rapport semestriel, validation Révision Budgétaire 2014, Validation de la nouvelle version du Manuel de Procédures)
- **18/09** (suivi de la performance, planification des services déconcentrés et transferts financiers)
- **14/11** – élargi aux PTF des sièges (suivi de la performance, conclusions de l'audit 2013, analyse du PA 2015) + 17/11 (validation du PA 2015)

L'organisation des Comités FCE s'ancre dans les réalités des Ministères et s'adaptent aux contraintes d'agenda. En effet, les travaux sur la planification, l'organisation de la revue sectorielle et l'organisation des Etats Généraux de l'éducation entrainent une charge de travail conséquente pouvant peser sur la présence et disponibilité des fonctionnaires.

Etant donné que le FCE repose sur les structures du Ministère, sans création de structures parallèles, il convient de ménager un espace adéquat de redevabilité tenant compte des contraintes extérieures.

6.3. Gestion des ANO

Comme prévu dans les dossiers de soumission de la requête d'entité de supervision de la Belgique (analyse de risque & CMO), étant donné que le manuel de procédure du FCE prévoit des ANO des PTF sur les marchés de construction scolaire et manuel, la Belgique a pris la position de gérer ce rôle avec professionnalisme en mettant à profit sa longue et riche expérience dans le contrôle des marchés réalisés selon la législation et le système burundais. C'est pourquoi, une équipe d'expert en marché public (permanente à Bujumbura), en infrastructure (permanente à Bujumbura), ICT (permanente à Bujumbura) et en manuels scolaires (consultance et permanente à Bruxelles) est mobilisée pour assurer une validation des documents de marché rigoureuse et approfondie, toujours avec l'optique de renforcer le système national sur des clauses essentielles tout en assurant le respect de la législation locale.

Au cours de la période écoulée les marchés publics suivants ont été traités par l'entité de supervision

Ministère	Marché	Actions entité de supervision
MESRS	Construction 2 Amphithéâtres (Mutanga + Rohero)	Appui à la finalisation des DAO par l'expert infrastructure ANO sur attribution (30/10)
MESRS	Achat d'un serveur et informatisation du BPES	Appui de l'expert ICT de la CTB sur toutes les phases de passation de marché
MESRS	Construction 1 Amphithéâtre à Gitega	Appui à la finalisation des DAO par l'expert infrastructure ANO sur DAO (15/09)
MESRS	Construction d'un atelier de sciences appliquées	ANO sur DAO (22/10)
MEBSEMFPA	Acquisition de manuels scolaire pour cycle inférieur (impression et distribution)	ANO sur DAO (27/08) ANO informel sur attribution (10/10)
MEBSEMFPA	Acquisition de manuels scolaires pour secondaire général	ANO sur DAO (27/08)
MEBSEMFPA	Impression manuel 8ème	ANO DAO (27/08)

MEBSEMFPA	Equipement informatique	Appui de l'expert ICT pour une évaluation précise des besoins dans le cadre de l'élaboration des spécifications techniques
MEBSEMFPA	Construction CEM et CFP et réhabilitation de 3 CEM	Objection donnée sur le DAO en mai 2014 : appui de l'expert infrastructure et du projet CTB AFPT auprès du Ministère pour réaliser les études préalables nécessaires et supervision l'écriture des spécifications techniques
MEBSEMFPA	Acquisition de manuels pour l'enseignement technique et professionnel	Dossier en suspens depuis 2013 suite à la demande des PTF de disposer d'une liste précise des livres à acquérir
MEBSEMFPA	Validation des nouvelles conventions MOC (constructions de salles de classe)	ANO sur DAO et relation avec AMOC (02/04)

6.4. Appui et consultance

Pendant 10 jours, un consultant international, Vincent Bontoux, est venu appuyer le Ministère dans l'élaboration de sa stratégie d'approvisionnement en manuels scolaires. A l'issue de la mission, le consultant a proposé un Dossier d'Appel D'offre « type » comprenant des options et clauses précises pour l'édition, l'impression, l'acquisition et la distribution de manuels scolaires au Burundi.

Lors de deux missions consécutives (novembre et décembre), Marie Lesenfants, experte en Système d'Informations Géographiques (SIG) au siège de la CTB à Bruxelles est venue appuyer le BISEM dans l'élaboration de base de données et dans la reformulation d'une manière adéquate, les questionnaires de l'application de suivi des chantiers avec utilitaire AKVO. Une formation de 3 jours à l'intention des ingénieurs du BISEM a été réalisée.

Afin d'améliorer la gestion du flux de l'information entre l'entité de supervision, les PTF du FCE et le Ministère, un « chargé d'appui administratif » est en cours de recrutement.

7. Annexes

Annexe 1 : Bref aperçu de la performance du secteur basé sur l'annuaire statistique 2013-2014

Annexe 2 : Notes d'analyse du Plan d'Actions 2015

Annexe 3 : Rapports de supervision stratégique du programme de construction scolaire (O. Stoupy)

Annexe 4 : Rapports de supervision opérationnelle du programme de construction scolaire (M. Levfebre)

Annexe 5 : Termes de référence de l'exercice de capitalisation

Annexe 6 : Note d'analyse du rapport d'audit financier 2013

Annexe 7 : Position des PTF sur le rapport d'audit financier 2013

Annexe 1 : Bref aperçu et performances du système éducatif

Annexe 2 : Notes d'analyse du Plan d'Actions 2015

Annexe 3 : Rapports de supervision stratégique du programme de construction scolaire (O. Stoupy)

Annexe 4 : Rapports de supervision opérationnelle du programme de construction scolaire (M. Levfebre)

Annexe 5 : Termes de référence de l’exercice de capitalisation

Annexe 6 : Note d'analyse du rapport d'audit financier 2013

Annexe 7 : Position des PTF sur le rapport d'audit financier 2013