

QDD.

Question de
développement

Synthèse des études
et recherches de
l'AFD

MARS 2025
N° 87

Comment améliorer l'efficacité du financement international de l'éducation ? L'approche par les Fonds Communs

L'aide internationale reste encore largement centrée sur une logique de financement par projet. Pourtant, cette approche fragmentée a révélé ses limites : elle crée des structures parallèles qui concurrencent les institutions nationales, favorise une dispersion des financements et un manque de coordination entre les acteurs, réduisant ainsi l'impact à long terme des interventions.

À l'inverse, **les Fonds Communs de l'Éducation (FCE) proposent une approche durable, alignée sur les priorités des pays et intégrée aux ressources des administrations nationales.** En renforçant les capacités locales plutôt qu'en les contournant, ils permettent de relever efficacement les défis structurels et opérationnels auxquels font face les systèmes éducatifs les plus fragiles.

Les limites de l'approche projet

L'approche projet reste dominante dans le financement international du développement. L'aide internationale s'appuie encore largement sur des mécanismes standardisés suivant le cycle de projet, considéré comme une solution passe-partout adaptée à tous les défis et toutes les géographies. Entre 2012 et 2019, plus de 70% des financements internationaux du développement ont continué à être mis en œuvre par le biais d'interventions de type projet dont les limites sont démontrées^[1]. Depuis 2010, on observe ainsi une prolifération des acteurs et une fragmentation croissante de l'aide. En 10 ans, la part des pays gérant plus de 60 agences est ainsi passée de 55 % à 78 %, tandis que le nombre d'interventions annuelles dans les secteurs sociaux a explosé, passant de 26 000 à 119 000^[2].

Les unités de gestion de projet peuvent entrer en concurrence avec les institutions nationales et contribuer à leur affaiblissement. L'approche projet tend à sous-estimer les capacités des pays partenaires, en réduisant l'importance de leurs ressources humaines, de leur organisation et de leurs cadres réglementaires. Elle prend peu en compte les outils et mécanismes que ces pays ont développés pour gérer efficacement

[1] Banque Mondiale (2022), « Understanding Trends in Proliferation and Fragmentation for Aid Effectiveness During Crises »

[2] Banque mondiale (2021), « A changing landscape: trends in official financial flows and the aid architecture. »

Auteurs

Marc Ziegler (Institutions et Développement),
Rohen d'Aiglepierre (Agence française de développement),
Charlotte Sedel (Institutions et Développement),
Suvi Mellavuo Bonnet (Agence française de développement)

les financements extérieurs, optimiser leur utilisation et atteindre des résultats concrets. Ce biais conduit souvent à la mobilisation de personnels externes et à la création de structures spécifiques, temporaires et placées hors du cadre institutionnel national. Ces unités de gestion de projet se substituent aux acteurs locaux dans des fonctions essentielles telles que la planification, l'exécution, la gestion et le suivi des projets. Elles captent les financements et imposent leurs propres logiques, méthodes, nomenclatures, processus et formats de rapportage, au détriment des systèmes nationaux^[3].

Les nombreux projets coexistants conduisent à une surabondance de normes et de règles qui se chevauchent et parfois se contredisent. La prolifération des projets conduit à la démultiplication des approches, des règles opérationnelles, des normes et des procédures, dont l'application se fait principalement à l'échelle des territoires du projet et de ses composantes. Dans un effort de mise en visibilité et de légitimation de leur approche, certains projets mobilisent les ressources humaines déjà limitées des administrations éducatives. Les directeurs et techniciens des ministères voient leurs emplois du temps remplis d'activités liées aux projets, au point souvent de différer les tâches quotidiennes nécessaires au fonctionnement du système éducatif. Alors que les projets disposent tous de leur plan d'action, les activités courantes financées par le budget général de certains pays échappent encore à une véritable planification.

L'approche projet repose sur des modes opératoires, des méthodes et des outils éphémères. Sa structure et son fonctionnement, souvent parallèles aux institutions nationales, limitent sa capacité à induire des transformations durables dans des systèmes complexes comme l'éducation. Même lorsque la transformation systémique est affichée comme un objectif, elle reste souvent irréaliste et difficile à concrétiser. Dans la plupart des cas, les pratiques mises en place au cours des projets disparaissent dès leur achèvement. Les approches et modes opératoires adoptés sont en effet rarement généralisables à l'échelle nationale, car ils ne sont pas conçus pour l'être et le coût est généralement trop élevé. Ainsi, dans de nombreux pays, des procédures ad hoc ont été mises en place depuis des décennies pour réaliser des infrastructures éducatives, financer des cantines scolaires et des acquisitions (manuels, kits et mobiliers scolaires, etc.) ou encore financer les comités de gestion des écoles. Or sans ancrage institutionnel des procédures, les ministères sont restés de simples bénéficiaires plutôt que les pilotes de ces activités.

Le risque de fragilisation des institutions nationales est élevé. Bien que le renforcement des capacités soit un objectif clé du développement, un projet peut davantage mobiliser les ressources humaines des institutions nationales qu'il ne les renforce réellement. La multiplicité des sollicitations liées à son déploiement peut perturber l'organisation des administrations publiques, créant une confusion dans la répartition des compétences au sein des structures nationales. Plutôt que de les soutenir directement, le projet s'appuie sur

elles pour atteindre ses propres objectifs, sans toujours leur apporter un appui structurant et durable. Dans de nombreux cas, l'approche projet soumet les institutions à un ensemble de dispositifs spécifiques, favorisant une logique de substitution et d'interventionnisme extérieure. En important et imposant des règles, des méthodes et des procédures spécifiques, cette approche peut priver les institutions locales de leur autonomie et de leur pleine responsabilité, freinant ainsi leur capacité à s'organiser et à piloter leur propre développement.

Les fonds communs : une approche alignée et une alternative solide aux projets

Les fonds communs sont une concrétisation de la Déclaration de Paris. Les fonds communs sont une réponse aux demandes des pays bénéficiaires pour renforcer l'efficacité des interventions conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005)^[4]. Celle-ci a introduit cinq principes clés pour améliorer l'impact des financements internationaux : l'appropriation par les pays bénéficiaires, l'alignement sur les systèmes nationaux, l'harmonisation des efforts des partenaires, la gestion par les résultats et la redevabilité mutuelle. Ces principes cherchent à placer les acteurs et institutions nationales au centre de l'aide au développement. Les fonds communs mettent ces principes en pratique en mutualisant les ressources des partenaires pour les confier aux institutions nationales. L'affectation des financements est garantie, tracée et suivie en s'appuyant sur les dispositions nationales de gestion et de contrôle des finances publiques. Ainsi, les fonds communs marquent une rupture avec l'approche projet, mais aussi avec les appuis budgétaires classiques, souvent critiqués pour leur fongibilité dans le budget de l'État et l'incertitude quant à leur caractère additionnel.

Qu'est-ce qu'un Fonds Commun de l'Éducation ?

Un Fond Commun de l'Éducation (FCE) est un mécanisme de financement conçu pour optimiser l'impact de l'aide internationale en mutualisant les ressources des partenaires techniques et financiers au sein d'un cadre unique. Il repose sur deux principes fondamentaux : (1) une mise en commun des financements des bailleurs dans un mécanisme financier unique, évitant la fragmentation et la dispersion des ressources ; (2) un alignement sur les structures et procédures nationales, garantissant que les financements sont gérés par les institutions locales selon leurs propres règles et responsabilités. Dans un FCE, les bailleurs s'inscrivent dans un cadre de gestion harmonisé qui réduit les coûts de transaction et renforce la coordination. Cette approche permet d'introduire des appuis budgétaires dans des contextes où la gestion des finances publiques reste fragile, tout en sécurisant l'utilisation des ressources grâce à des mécanismes de suivi et de contrôle collectifs. Au-delà du financement, les FCE jouent un rôle structurant en diffusant les bonnes pratiques en matière de gestion et de transparence, contribuant ainsi à l'amélioration durable de l'efficacité de la dépense publique.

[3] de Sardan et Giovalucchi (2009), « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », Revue Tiers Monde.

[4] OCDE (2005), « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement »

Les institutions nationales prennent les commandes.

La gestion des fonds communs repose en totalité sur les structures et les procédures nationales : les décideurs et les gestionnaires de l'éducation sont dans le siège conducteur et ont la responsabilité à chaque étape de la mise en œuvre des activités, de la planification à la justification des dépenses. Les services de l'éducation réalisent leurs activités et exécutent les ressources extérieures selon les mêmes procédures que les ressources du pays. C'est justement cette gestion au quotidien qui renforce les capacités des institutions et pousse les acteurs du système à élaborer et à imaginer des solutions durables au sein de leurs structures.

Les déficits de capacités sont mieux anticipés et traités.

Dans la démarche des fonds communs, les difficultés de l'alignement sont anticipées et transformées en opportunité pour développer avec les responsables nationaux des capacités d'action et de gestion pérennes, transformer de l'intérieur les institutions pour les rendre plus performantes. Des appuis techniques bien dimensionnés permettent d'accompagner l'installation des fonds, leur fonctionnement, de combler les déficits d'organisation des services de l'éducation, de faire levier sur des changements de toutes natures, mais aussi de gérer les risques opérationnels et fiduciaires du transfert des ressources extérieures aux acteurs nationaux. Quatre grands domaines d'appui technique sont en général retenus : i) la planification et le reporting, ii) la gestion budgétaire, comptable et financière, iii) la passation des marchés et iv) les modes opératoires du système éducatif. Sur la base d'un plan de renforcement des capacités, les dispositifs d'assistance technique assurent un transfert progressif des compétences aux services nationaux. Les FCE « matures » peuvent nécessiter des accompagnements perlés et spécifiques à la marge, les plus récents peuvent nécessiter plusieurs cycles d'accompagnement avant d'arriver à un stade d'autonomie suffisant. Pour accélérer la montée en compétences des services, les ministères malgaches se sont ainsi engagés dans le développement d'une formation « on boarding » avec une plateforme d'apprentissage à distance et des modules destinés aux différents acteurs intervenants dans l'exécution du Fonds.

Un impact concret et mesurable sur les systèmes éducatifs^[5].

La mise en pratique des fonds communs est porteuse de résultats face aux défis du passage à l'échelle.

Contrairement aux projets isolés, qui créent parfois des poches de développement limitées à certaines régions ou thématiques, les fonds communs facilitent une couverture nationale et donc le passage à l'échelle. Cette approche met fin au développement en « archipel », souvent associé à l'approche projet et garantit une répartition plus équitable des financements extérieurs. Par exemple, malgré de multiples projets et initiatives pour subventionner les écoles, le Niger ne disposait d'aucun mécanisme national pour soutenir les comités de gestion scolaire. Grâce au FCE, un cadre opérationnel,

des outils et des procédures ont été définis. En 2021, le FCE a subventionné plus de 6 618 écoles primaires et 1 779 collèges, couvrant l'ensemble du territoire nigérien et bénéficiant à environ 935 000 élèves du primaire et 900 000 collégiens. Dès la création du FCE à Madagascar en 2021, les autorités ont choisi d'utiliser la chaîne de comptabilité publique, permettant, à partir de 2025, de financer l'ensemble des écoles publiques – primaires (30 589), collèges (2 934) et établissements d'enseignement technique (165) – grâce aux ressources extérieures.

La simplification du dialogue et la réduction des coûts de gestion.

Regroupant les ressources parfois jusqu'à une dizaine de partenaires internationaux, les fonds communs favorisent une coordination inter-bailleurs et facilitent le dialogue des ministères par la concentration du dialogue sur un seul canal. De plus, par l'adhésion à un seul cadre de gestion, les pays partenaires réduisent les coûts de transactions. Le contrôle exercé individuellement par chaque bailleur est abandonné en faveur d'une approche collective.

Les résultats observés montrent une meilleure efficacité et transparence de la dépense publique.

Les fonds communs ont permis une meilleure absorption des financements extérieurs. Au Niger, après une année de lancement, le FCE a atteint un taux d'exécution moyen de 71,3 % entre 2019 et 2022, avec un budget annuel de 30 millions d'euros. Au Burkina Faso, ce taux s'élevait à 71 % entre 2017 et 2022, avec des pics dépassant 85 % et un budget annuel moyen de 36,8 millions d'euros. En s'appuyant sur la chaîne de gestion étatique, les fonds communs permettent de surmonter les obstacles liés à l'exécution budgétaire des secteurs financés par des ressources nationales. De ce fait, ils stimulent l'efficacité de gestion des budgets publics, contribuant à une meilleure absorption des ressources nationales, souvent sous-consommées. Enfin, les FCE renforcent voire mettent en place des processus et outils améliorant la transparence (disponibilité des données financières de l'exécution, mise en place des systèmes de la lutte contre la fraude et la corruption, renforcement des fonctions du contrôle interne, etc.). Progressivement, ces bonnes pratiques se généralisent et impactent positivement la gestion des ressources publiques.

Des réformes institutionnelles clés sont accompagnées.

Les fonds communs ont joué un rôle majeur dans la mise en œuvre de réformes structurantes pour le secteur de l'éducation, notamment la déconcentration et la décentralisation territoriales. Ces réformes sont indispensables pour améliorer la gestion des services, leur efficacité et la performance globale des systèmes éducatifs. Les FCE permettent la gestion des ressources extérieures par les acteurs de terrain (enseignants, élèves, directeurs d'écoles, inspecteurs, administrateurs, etc.), leur offrant ainsi les moyens d'agir concrètement pour améliorer l'éducation au quotidien. À Madagascar, les circuits financiers de l'État ont permis d'allouer les ressources du FCE à l'ensemble des services déconcentrés du Ministère de l'Éducation : 22 Directions régionales de l'éducation (DREN), 114 circonscriptions scolaires (CISCO)

[5] L'ensemble des exemples et des chiffres donnés dans cette section sont issus du travail de capitalisation mené dans l'étude « Les Fonds Communs de l'éducation en Afrique : principes, mises en œuvre et études de cas pays », étude AFD-I&D, octobre 2024, téléchargeable ici : <https://www.afd.fr/fr/ressources/fonds-communs-education-afrique>

et 1 840 zones administratives pédagogiques (ZAP). Ces financements ont renforcé l'encadrement pédagogique des enseignants ainsi que le suivi des écoles. Au Burkina Faso, 471 circonscriptions d'éducation de base (CEB) et 45 directions provinciales ont bénéficié de financements, avec 71 % des ressources du plan d'action 2023 exécutées au niveau provincial. En Guinée, le FCE a permis d'opérationnaliser la décentralisation de la construction des salles de classe en institutionnalisant la collaboration entre les ministères sectoriels et l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Locales (ANAFIC).

Implications pour l'avenir du financement international de l'éducation

Le passage à l'échelle est une condition essentielle pour l'efficacité de l'aide à l'éducation. L'élargissement des appuis des partenaires internationaux à un niveau national est indispensable pour atteindre les objectifs nationaux du développement et garantir plus d'équité dans la distribution des ressources extérieures. L'arrimage à la chaîne de gestion nationale permet de faire parvenir les ressources extérieures directement aux acteurs clés du système éducatif – enseignants, directeurs d'école, administrateurs – qui, sur le terrain, jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de la qualité de l'éducation. Les fonds communs, alignés sur les procédures et les structures nationales, constituent à la fois un levier à long terme de transformation des systèmes éducatifs et un mécanisme efficace à court terme pour accroître la quantité et la qualité des services éducatifs. Par cet effet d'échelle, les fonds communs incitent l'administration à construire des modes opératoires appropriés et durables et accompagnent la mise en œuvre des réformes d'envergure sur des sujets clés comme la formation initiale et continue de tous les enseignants, le fonctionnement des écoles, la scolarisation des filles, les cantines scolaires.

Les fonds communs incarnent une nouvelle culture de l'alignement. Pour maximiser leur impact, les institutions internationales de développement se doivent de progressivement adopter une approche alignée sur les institutions, les ressources humaines et les procédures nationales. Ce changement de paradigme implique une transformation des modèles et des outils d'intervention, accompagnée de formations destinées à déconstruire les préjugés selon lesquels l'aide projet serait la réponse à tous les enjeux. Des espaces d'échange sont indispensables pour partager les expériences réussies liées à la mise en œuvre des fonds communs.

Agir autrement pour obtenir des résultats plus durables. L'expérience des fonds communs démontre que des stratégies alignées, soigneusement conçues et adaptées aux réalités nationales, peuvent impulser des transformations durables des systèmes éducatifs. En soutenant des réformes structurelles et en renforçant les institutions locales, ces approches constituent une alternative solide pour ancrer les changements nécessaires et assurer une amélioration durable du secteur éducatif.

Conclusion

Les fonds communs pour l'éducation marquent une rupture nécessaire avec les approches traditionnelles. En mutualisant les ressources, en renforçant les capacités des institutions locales et en soutenant des réformes à l'échelle nationale, ils offrent une réponse adaptée aux défis des systèmes éducatifs fragiles. Leur impact va au-delà des résultats immédiats : ils contribuent à la consolidation des institutions nationales, préviennent la fragmentation de l'action publique et posent les bases d'une transformation durable des systèmes éducatifs.

L'avenir du financement international de l'éducation repose sur des approches alignées et une coordination efficace. Pour relever les défis éducatifs dans les pays émergents, il est crucial de promouvoir des mécanismes tels que les fonds communs, qui optimisent l'impact des financements tout en préservant la souveraineté des pays partenaires.