



FONDS COMMUN / SECTORIEL

Montage d'un fonds sectoriel, analyses préliminaires conseillées et conditions préalables requises



FONDS COMMUN / SECTORIEL

DÉFINITION

Les fonds sectoriels sont des instruments financiers publics qui permettent de mutualiser les ressources pour financer un programme sectoriel, de transférer des ressources à des acteurs publics et privés et de structurer l'action publique.

STATUT

- établissement public (relève du droit public, dispose d'une personnalité morale et d'une autonomie juridique et financière) ;
- arrêté du ministère de tutelle (quand cela est prévu dans la mécanique de l'État).

La gouvernance du fonds est généralement du ressort de l'État central (représenté par le ou les ministères concernés dans les conseils d'administration) mais peut inclure d'autres acteurs public (collectivités territoriales, sociétés para publiques, etc.) et privés (entreprises privées, société civile, etc.).

OBJECTIFS

Un fonds sectoriel est un instrument financier, technique et politique destiné à faciliter la mise en œuvre d'une politique sectorielle. Il en constitue le bras financier.

Il peut aussi participer à :

- mutualiser des ressources pour financer un programme sectoriel ;
- sécuriser des ressources au profit d'un objectif de politique publique/orienter l'action publique ;
- aligner, coordonner et canaliser les acteurs (notion de partenariat) ;
- planifier et sécuriser des financements en général ;
- transférer des ressources financières de l'État vers des organismes tiers ;
- associer les acteurs au pilotage de l'action publique et développer des interactions entre eux ;
- améliorer la performance et l'efficacité de l'action publique.

Néanmoins, ajouter d'autres objectifs au fonds en sus des aspects financiers peut se révéler improductif ou contreproductif en raison d'éventuels conflits de compétences et/ou d'un risque de dispersion de moyens. Il est dès lors nécessaire de bien définir l'envergure et l'objectif principal et, si ces derniers vont au delà de l'instrument financier, de vérifier la disponibilité de moyens et la compatibilité avec les autres institutions.

CARACTÉRISTIQUES GFP

Traçabilité : les fonds peuvent être traçables en fonction des possibilités techniques du système d'information et de gestion des finances publiques du pays concerné.

Fongibilité :

- externe au fonds : les ressources financières du fonds sectoriel sont non fongibles avec le budget de l'État ;
- interne au fonds : les ressources financières des bailleurs et la dotation de l'État sont généralement fongibles entre elles.

CONTEXTE

Le secteur et/ou le contexte doivent être marqués par un grand nombre et une diversité d'acteurs et être favorable à la délégation des opérations aux partenaires.

ALTERNATIVES

- appui budgétaire sectoriel ou aide budgétisée en suivant la gestion des finances publiques du pays avec ses avantages et inconvénients selon les cas (fongibilité financière, etc.) ;
- accords de partenariat opérationnel (lettre de co-financement, convention de délégation, etc.) dans lesquels il est possible d'intégrer d'autres acteurs et une contribution nationale.

FINANCEMENT

Les fonds sectoriels sont la plupart du temps financés par les bailleurs et dans certains cas par l'État. Le financement de l'État peut entre autres provenir de taxes dédiées (par exemple dans le secteur de la formation technique et professionnelle ou dans celui de l'élevage).

Par ailleurs, il est possible, dans certains cas bien particuliers, de faire également intervenir le secteur privé (formation professionnelle, professionnels de la santé, etc.).

AVANTAGES

- dynamiser le dialogue sectoriel ;
- réduire les coûts de transactions ;
- faciliter la coordination des interventions extérieures ;
- faciliter la mobilisation des ressources ;
- réduire le nombre de procédures et rapports de suivi technique et financier ;
- fonctionner avec un système budgétaire, comptable et financier unique ;
- fonctionner avec des procédures de mise en œuvre plus souples que les procédures publiques ;
- développer des outils de financement adaptés au besoin.

CONDITIONS PRÉALABLES

- portage politique fort ;
- dialogue politique entre État et PTF ;
- engagement politique et financier ;
- gestion claire des finances publiques ;
- bonne gouvernance et gestion des affaires publiques au sens large ;
- capacité adéquate de suivi des activités. Si non présente dès le départ, il faut prévoir un renforcement des capacités (gestion, réglementaires, décentralisation, etc.).

ENJEUX

Les enjeux sont :

- positionnement de la Coopération luxembourgeoise et des autres PTF : il faut une volonté d'harmonisation, d'alignement sur les systèmes nationaux mais aussi sur les politiques et priorités publiques, de coordination et de responsabilité mutuelle. Il faut une vraie discipline de groupe entre les PTF pour respecter les conditions fixées ;
- nécessité d'un dialogue fort avec le partenaire qui peut parfois empiéter sur la zone de responsabilité du bailleur (conflit de compétences et de technicité). Il est donc important de bien clarifier les rôles et responsabilités de LuxDev et des ambassades. Il est important de prévoir un espace de dialogue politique approprié pour les ambassades et le MAEE ;
- accompagnement des partenaires tout au long de la conception, de l'installation, de la mise en place et de l'opérationnalisation du fonds. Cela implique une stratégie et un plan de renforcement des capacités conséquents ;
- pérennité de l'instrument : lors de la création et du montage d'un fonds, la stratégie doit être axée sur le long terme quitte à prévoir des étapes de progression ;
- modes opératoires : comment faire et qui fait quoi ?
 - quel est le degré d'institutionnalisation du fonds ?
 - quelle est l'organisation interne et quelles sont les responsabilités des différents acteurs ?

- quelle sera la délégation de maîtrise d'ouvrage aux partenaires publics et privés ?

Il faut prêter attention au fait que le fonds ait bien pour objectif de transférer des ressources financières pour que d'autres exécutent et n'ait pas pour vocation à élaborer et exécuter des projets sinon le fonds risque de devenir une agence d'exécution.

- assistance à la maîtrise d'ouvrage : les fonds peuvent développer des outils qui guideront les acteurs dans l'élaboration et l'exécution de leurs projets ;
- approche par la demande : l'État doit être intéressé par la mise en place d'un tel fonds et affecter les ressources à la hauteur des ambitions de sa politique publique/sectorielle ;
- composition des instances de gouvernance : la gouvernance devrait être ouverte aux acteurs du secteur pour les associer à la conduite des politiques publiques (nationales, régionales ou locales). Il faut veiller à donner une vraie place au secteur privé. Il faut prêter attention aux fonds parallèles, aux mécanismes de l'État qui ne rentreraient pas dans la redevabilité vis à vis du pouvoir législatif ;
- les fonds très ciblés peuvent être difficiles à gérer (pourquoi ?).

ANALYSE À EFFECTUER LORS DU MONTAGE

Les analyses préalables à effectuer doivent assurer l'opérationnalisation et la durabilité du fonds sectoriel. Elles nécessitent des compétences avérées dans ce domaine et il est donc conseillé de faire appel à un expert externe.

Domaines d'analyse :

- analyse des raisons de la mise en place d'un fonds commun : justification, objectifs, résultats escomptés et mandats, coordination inter bailleurs, etc. ;
- analyse du processus d'institutionnalisation et de création ;
- analyse des modalités de financement des PTF et de l'État ;
 - mobilisation et planification des financements,
 - gestion des finances publiques : inscriptions budgétaires, circuit financier et comptes, pas-

- sation de marchés, rapportage, contrôle interne et externe,
- coûts de fonctionnement ;
- diagnostic détaillé des capacités du ministère ou autorité de tutelle. Il est possible qu'un plan interne (au ministère/institution) de renforcement des capacités existe déjà. Il est donc conseillé, dans ce cas, de s'aligner et éventuellement de l'améliorer ;
- analyse des risques (cf. risques) ;
- proposition du mode opératoire (diagnostic) :
 - stratégie d'intervention,
 - acteurs et rôles et responsabilités de chacun,
 - organisation,
 - planification,
 - exécution technique et financière,
 - suivi et évaluation,
 - contrôle ;
- mutualisation des fonds pour le renforcement des capacités et la mitigation des risques.

Produits attendus de l'analyse :

- scénarios possibles avec une proposition de modèle le plus approprié ;
- proposition de montage institutionnel avec une analyse SWOT ;
- plan de renforcement des capacités et de mitigation des risques ;
- circuit financier ;
- manuel d'opération et d'organisation du fonds ;
- besoin en termes d'assistance technique (éventuellement mutualisée avec les autres PTF) ;
- scénario pour une phase de lancement optimale (feuille de route avec les différentes étapes clés et responsabilités) selon la mécanique nationale et le cycle budgétaire.

RISQUES

Les risques suivants doivent être analysés :

- opérationnels :
 - manuel d'opération,
 - capacités d'absorption,
 - conflit de compétences (maîtrise d'ouvrage),
 - manque de compétences et de motivation au niveau national,

- suivi et évaluation,
- affectation des ressources par les bailleurs à des zones géographiques précises ;
- financiers :
 - gouvernance,
 - sous financement par l'État,
 - comptabilité,
 - traçabilité,
 - fongibilité ;
- politique :
 - manque de volonté politique,
 - ingérence politique ;
- réputationnel.

MODÈLES DE CONVENTION

La convention de financement est le modèle qui convient le mieux pour le financement d'un fonds sectoriel par la coopération luxembourgeoise. Il est possible néanmoins d'utiliser un modèle spécifiquement élaboré soit par le partenaire soit en concertation avec les autres PTF.

SUIVI

Le suivi et évaluation doit porter au minimum sur :

- monitoring et évaluation des politiques publiques : suivi des indicateurs de performance ;
- coordination des PTF (organisation, entente, volonté conjointe, etc.) ;
- planification des actions (pertinence et durabilité) ;
- gestion financière et technique (efficacité et efficience) ;
- contrôle interne et externe ;
- processus d'apprentissage interne au fonds et pour les bailleurs.

DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

- étude comparative sur les fonds de développement nationaux et décentralisés, I&D, 19 janvier 2015 ;
- étude de faisabilité et conception d'un pot commun multi-PTF dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, Hydroconseil, Février 2016 ;
- rapports de la mission de conception du fonds commun sectoriel de l'éducation, I&D, Février 2017.



Programme d'appui au secteur forestier

NOM DU FONDS SECTORIEL

Fonds d'intervention pour l'environnement (FIE)

CONTEXTE DE SA CRÉATION

Le FIE a été décidé par la Loi N° 006-2013/AN du 02 avril 2013 portant Code de l'environnement, mais existait déjà dans les deux codes précédents depuis 20 ans sans jamais avoir été mis en place.

Les Coopérations luxembourgeoise et suédoise ont, dans le cadre du Programme d'appui au secteur forestier, appuyé le ministère de l'Environnement, de l'Économie verte et du Changement climatique (tutelle technique) pour mettre en place ce fonds. Établissement public de l'État, le FIE a pour mission principale de contribuer à l'atteinte des objectifs environnementaux du Burkina Faso.

À ce titre, il est un instrument financier chargé de :

- mobiliser des financements nationaux et internationaux en faveur de l'environnement ;
- apporter des appuis financiers aux différents groupes d'acteurs nationaux selon leurs compétences en matière de gestion et de protection de l'environnement ;
- suivre et rendre compte de l'utilisation des fonds reçus et alloués.

Le FIE peut apporter un appui financier à tout opérateur ou personne ou institution porteur de projets dans le domaine environnemental au Burkina Faso (services publics de l'administration, collectivités territoriales, opérateurs privés, personnes morales ou personnes physiques, associations et ONG, institutions de recherche publiques ou privées).

Les appuis financiers peuvent prendre la forme de :

- subventions, d'incitations financières (bonification de taux d'intérêt ou de garantie bancaire) ;
- financement d'actions d'urgence (remédiation) en cas de catastrophe naturelle ou industrielle ;
- indemnisation en cas de dégâts causés par les animaux sauvages ;
- prix décernés par concours ;
- abondement de fonds ou de mécanismes financiers existants.

Le décret de création du FIE a été signé en juillet 2015 et son premier conseil d'administration s'est tenu en août de la même année.

À ce jour, le FIE a développé les outils pour l'attribution de subventions directes, ou à travers des appels à projets, à des porteurs de projets et géré les indemnisations en cas de dégâts causés par les animaux sauvages.

Il gère effectivement des subventions à des porteurs de projets (financement luxembourgeois et suédois à travers le programme d'Appui au secteur forestier), ainsi que des subventions à la filière Anacarde (financement Banque africaine de développement) et au profit de projets de développement intégrés communaux (financement Banque mondiale et Union européenne), ainsi que les indemnisations en cas de dégâts causés par les animaux sauvages (financement national).

Son fonctionnement est essentiellement couvert par l'État burkinabè, ainsi que des frais de gestion facturés à la BAD et la BM.

Le FIE espère réunir les conditions pour se faire accréditer auprès du Fonds vert climat et accéder à des financements carbone internationaux.

APPUI FOURNI PAR LA COOPÉRATION LUXEMBOURGEOISE

Les Coopérations luxembourgeoise et suédoise ont fourni les appuis suivants pour permettre la mise en place et l'opérationnalisation du FIE :

- appui technique et financier à la conceptualisation du FIE et au montage du dossier complet pour sa création ;
- développement de l'outil pour l'attribution de subventions suite à des appels à projets (et test en mode préFIE) ;
- élaboration du manuel de procédures du FIE, définition du système et élaboration du manuel de suivi-évaluation, mise en place de la base de données, mise en place et paramétrage de l'outil comptable ;
- assistance technique long terme ;
- renforcement des capacités des agents du FIE ;
- diagnostic organisationnel du FIE et appui à la mise en œuvre des recommandations en vue de l'accréditation auprès du Fonds vert climat ;
- appui à la définition et l'actualisation de la vision 2017-2019 du FIE ;
- participation au conseil d'administration ;
- diverses études stratégiques et techniques.

QUELS ONT ÉTÉ LES PRINCIPAUX DÉFIS DE LA CRÉATION DE FONDS ?

Délais

Les processus de conceptualisation sont longs et complexes (exercice participatif avec les tutelles technique et financière).

Aspects légaux et conceptuels

Des discussions lourdes sur le statut et notamment les statuts particuliers et règles de base régissant le fonctionnement du fonds.

Processus de validation

Un processus de validation aboutissant à la création par décret très long (plus d'un an entre la finalisation du dossier d'opérationnalisation et la prise de décret).

QUELS SONT OU ONT ÉTÉ LES PRINCIPAUX DÉFIS DANS LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DU FONDS ?

Gouvernance

L'instauration d'une gouvernance vertueuse du Fonds par l'application de ses statuts ainsi que des règles et

principes de base convenus d'un commun accord avec les partenaires techniques et financiers.

La qualité de la gestion du FIE effectuée par des fonctionnaires nommés avec toutes les lourdeurs inhérentes à une administration publique, la tendance haussière des charges de fonctionnement par rapport aux charges destinées à l'objet du Fonds, un dispositif de contrôle interne faible et un mode de gestion très centralisé.

Capacités humaines

La qualité des ressources humaines du Fonds du fait de la nomination de personnel (au lieu de recrutements) ne disposant pas des profils et compétences nécessaires aux exigences de leurs fonctions.

Opérationnalisation

La mise en place et l'opérationnalisation des outils de base nécessaires au fonctionnement du fonds.

Suivi et évaluation

La performance du suivi-évaluation jusque-là caractérisé par une faible capitalisation sur le terrain, une quasi-inexistence de dispositif de suivi ex-post pour les projets clôturés.

PRINCIPALES LEÇONS TIRÉES

- l'objectif initial du FIE était celui de disposer d'un instrument financier doté d'une certaine autonomie, libérée des lourdeurs de l'administration, disposant de suffisamment de marges pour développer des outils de mise en œuvre adaptés aux différents besoins, et suffisamment performant pour pouvoir tenir compte des contraintes saisonnières (importantes pour de nombreux projets environnementaux);
- l'énorme potentiel du FIE pour mobiliser à terme des financements internationaux a cependant fait que les intérêts et jeux politiques ont conduit à des nominations directes, sans tenir compte de leurs compétences, de cadres de la fonction publique aux postes clés. Ces mêmes intérêts ont fait également que la direction générale, déjà sans vision et capacités de gestion, ait plutôt servi les intérêts des personnes l'ayant nommé que ceux du FIE et que le conseil d'administration n'ait pas non plus su s'imposer (malgré quelques révoltes de couloir, les membres du conseil n'ont pas eu le courage de prendre les décisions nécessaires concernant la direction);
- il faut par contre rappeler que le fonds a été créé (décret) pendant une année de transition suite à la révolution de fin 2014. Bien qu'un gouvernement élu soit en place depuis 2016, la situation ne s'est pas encore tout à fait stabilisée;
- le développement du fonds aurait certainement pu prendre une direction diamétralement opposée avec une direction visionnaire et un minimum indépendante et des cadres recrutés sur base de leurs compétences;
- alors que la création du fonds a été plus longue que souhaitée, son opérationnalisation s'est finalement heurtée à des difficultés sur lesquelles les partenaires techniques et financiers n'ont plus pu avoir d'incidence;
- malgré de nombreuses interventions à tous les niveaux (conseil d'administration, tutelle technique, tutelle financière, FIE) à travers l'assistance technique, LuxDev, le MAEE, pour pointer les défaillances constatées, aucune action corrective n'a pu être obtenue et la Coopération suédoise s'est retirée du fonds. Elle sera suivie probablement de la Coopération luxembourgeoise début 2019;
- les lourdeurs inhérentes à ce nouveau fonds sont également incompatibles avec les contraintes saisonnières auxquels sont soumis de nombreux projets environnementaux (plantations, etc.);
- la création du FIE a pu compter sur un portage politique fort, avec un dialogue soutenu entre État et partenaires et un engagement politique constant (certes dans une phase de transition majeure). L'engagement financier de l'État a également été important. Le FIE dispose ainsi toujours d'un budget de fonctionnement très élevé par rapport à d'autres structures publiques du Burkina Faso. Son opérationnalisation s'est malheureusement heurtée à des intérêts différents et souffre énormément des choix qui ont été faits en matière de ressources humaines.



Programme d'appui au secteur eau, hygiène et assainissement

NOM DU FONDS SECTORIEL

Mécanisme commun de financement (MCF)

CONTEXTE DE SA CRÉATION

La revue à mi-parcours du Programme national d'alimentation en eau potable et d'assainissement 2011-2015 (PNAEPA) a suggéré la création d'un mécanisme sectoriel pour le financement du programme sectoriel ainsi que l'adoption de l'approche programme.

Lors de la phase de formulation des programmes du PIC III de la Coopération luxembourgeoise pour la période 2016-2020, une étude de faisabilité et de conception d'un fonds commun multi-bailleurs dans le secteur de l'eau et de l'assainissement a été développée suite à une demande du gouvernement nigérien en février 2016.

Le mécanisme proposé (rapide et sécurisé) répondait à l'ambition du secteur de l'eau et de l'assainissement de profiter des avantages de mobilisation des financements d'un instrument commun. Ce mécanisme de financement incluait des garanties d'efficacité du mécanisme d'exécution de la dépense, de sécurisation des fonds et de responsabilisation des acteurs de la chaîne de dépense, offrant aux bailleurs toutes les garanties de bonne gouvernance financière.

Les dynamiques en cours dans la sous-région et au Niger préconisent de nouveaux types d'instruments de financement qui visent le renforcement des principes de la déclaration de Paris: l'approche programme est de plus en plus financée par des Appuis budgétaires.

La directive n°6/2009 de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), portant lois de finances, adoptée en 2009, vise à opérationnaliser les principes de l'approche programme, en proposant un cadre harmonisé de la gestion des finances publiques pour l'espace UEMOA. Elle a été transposée au Niger à travers la loi n°2012-09 du 26 mars 2012, portant loi organique relative aux lois des finances.

Le gouvernement nigérien, avec l'appui des Partenaires techniques et financiers (PTF), a élaboré un Programme sectoriel eau, hygiène et assainissement (PROSEHA)

pour la période 2016-2030 qui se cale sur les ODD. Ce programme, destiné à couvrir l'ensemble des besoins du pays en accès à l'eau potable et à l'assainissement, s'inscrit dans le programme de développement du gouvernement et bénéficie de l'appui des bailleurs de fonds internationaux. Avec un taux d'accès théorique à l'eau potable en milieu rural en 2017 compris entre 35 % et 63,50 % et un taux d'accès à l'assainissement de base en milieu rural de 1,7 % en 2015, le financement de ce programme est une priorité. Le secteur souhaite lever les goulots d'étranglement et accélérer les investissements pour relever les indicateurs, notamment le taux d'accès en milieu rural, ainsi que la réduction des disparités géographiques.

Dans ce contexte, le gouvernement du Niger a créé le 20 juillet 2017 le MCF/PROSEHA avec la signature d'un arrêté conjoint n°33/MHA/MF/MP portant création, attribution et fonctionnement du MCF/PROSEHA. Le lancement public du mécanisme a eu lieu le 12 juillet 2018 à Tahoua avec les principaux acteurs du secteur.

Ce cadre est un mécanisme multi-bailleurs, qui canalise sous forme d'inscription budgétaire, la contribution financière du gouvernement du Niger ainsi que les dons des PTF.

Le protocole d'accord du NIG/026 a été signé entre le Niger et le Luxembourg le 20 octobre 2016 pour un appui de 28 millions EUR. Le Danemark a rejoint le programme en fin 2017 en contribuant à hauteur de 195 millions DKK.

Une convention de financement a été signée en octobre 2017 entre le ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement (MHA) et LuxDev afin de définir les modalités d'exécution et de mobilisation des ressources financières mises à la disposition par LuxDev pour le financement du PROSEHA qui sont canalisées à travers le MCF et exclusivement affectées aux dépenses d'investissement relatives à la mise en œuvre du PROSEHA.

Le montant total de la convention pour les contributions danoises et luxembourgeoises au financement du MCF est de 47 085 000 EUR.

APPUI FOURNI PAR LA COOPÉRATION LUXEMBOURGEOISE

Deux études ont été lancées fin 2015 sur la base des recommandations de l'évaluation à mi-parcours du Programme national d'alimentation en eau potable et d'assainissement (PNAEPA) :

- un diagnostic organisationnel du MHA débouchant sur un projet d'Appui institutionnel ;
- une étude de faisabilité pour la création d'un Mécanisme commun de financement multi-bailleurs (MCF) regroupant les financements de l'État et de ses partenaires pour la mise en œuvre du PROSEHA, et entièrement aligné sur les procédures nationales.

Outre l'élaboration et l'adoption du manuel des procédures administratives, financières et comptables du MCF en juillet 2017, LuxDev a mis en place l'assistance technique suivante :

- un conseiller technique principal pour la gestion du programme et l'appui au SG/MHA ;
- une assistance technique (AT) pour le renforcement des capacités au niveau central (trois experts, respectivement en finances publiques, suivi-évaluation, gestion des ressources en eau et hydraulique) ;
- six assistants techniques pour le renforcement des capacités dans les DRH/A et les collectivités territoriales des régions ;
- une assistance technique pour la maîtrise d'œuvre des travaux.

QUELS ONT ÉTÉ LES PRINCIPAUX DÉFIS DE LA CRÉATION DE FONDS ?

Gestion des finances publiques

Les diagnostics réalisés sur la gestion des finances publiques démontrent d'importants défis concernant la maîtrise des tâches régaliennes confiées au ministère des Finances et aux ministères sectoriels, autant au niveau central que déconcentré. Le programme NIG/026 a prévu des mesures de contrôle de risque et de renforcement des capacités pour assurer son bon déroulement. Un facteur de difficulté supplémentaire a été la mise en œuvre par l'État des directives de l'UEMOA concernant le budget-programme et le compte unique du trésor en même temps que la création du mécanisme.

Processus de décentralisation

Le processus de conception et de mise en place du mécanisme a coïncidé avec le début du processus effectif de décentralisation entamé par l'État du Niger. En effet, deux décrets portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux régions, aux collectivités territoriales et aux communes dans le domaine de l'hy-

draulique ont été signé le 26 janvier 2018. Le mécanisme doit adapter son mode de fonctionnement pour pouvoir accompagner le processus de décentralisation. Des réflexions devront se faire à partir de 2019 pour décider dans quelle mesure les fonds du MCF pourraient être mis à disposition des collectivités territoriales (régions et communes) en fonction des compétences qui leur ont été transférées.

Appropriation

Un autre défi concerne l'appropriation du mécanisme par les institutions de l'état. Il a été rapidement adressé grâce au portage politique du ministère de l'Hydraulique et l'Accompagnement du ministère des Finances.

Perennité

Le défi de la pérennité a aussi été rapidement relevé avec l'engagement de l'État d'aligner son budget d'investissement sur le mécanisme.

QUELS SONT OU ONT ÉTÉ LES PRINCIPAUX DÉFIS DANS LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DU FONDS ?

Gestion finances publiques

Le mécanisme a rencontré des difficultés pendant les premiers mois de mise en œuvre en raison de la mauvaise maîtrise de la réforme des finances publiques et des procédures du MCF par les équipes en charge de la gestion financière. Des retards dans l'ouverture des comptes, la libération des fonds et le transfert des fonds aux régions ont été constatés pendant les premiers mois. L'équipe d'AT a dû renforcer son soutien au Ministère afin de dépasser ces difficultés et d'assurer que la gestion financière suive la gestion opérationnelle du mécanisme.

Planification budgétaire

Un des défis est que la programmation soit ascendante et liée aux besoins définis dans les plans locaux en eau et assainissement (PLEA). Le PLEA constitue l'outil de planification et de programmation des infrastructures d'accès à l'eau potable et à l'assainissement au niveau communal. Il s'inscrit dans l'approche programme et permet d'élaborer le budget-programme sectoriel au Niger. Les 104 PLEA qui devaient être élaborés selon le PAA 2018 s'achèveront d'ici mars 2019 et 39 nouveaux PLEA seront élaborés durant la même année.

L'insécurité aux frontières du pays

Plusieurs zones concernées par les investissements sont en zone rouge sur le plan sécuritaire. Les régions de Diffa, Tahoua et Tillabéry sont les plus touchées par cette insécurité.

Participation de nouveaux partenaires techniques et financiers dans le MCF

L'un des principaux défis est l'entrée de nouveaux bailleurs dans le MCF afin d'assurer un mode de fonctionnement « mécanisme » au lieu d'un mode de fonctionnement « projet ». Vu l'opérationnalisation avancée du cadre de concertation État/PTF, on peut réellement considérer que tous les programmes contribuent au programme national. Cependant, la plupart des modalités d'exécution et de gestion des financements des PTF continuent de suivre l'approche-projet.

Augmentation de la capacité d'absorption des fonds du MCF

En raison des délais rencontrés lors de l'opérationnalisation du mécanisme, l'augmentation des volumes de fond à gérer n'a pas pu se réaliser de façon progressive. Le mécanisme a donc rencontré des difficultés à absorber l'accroissement rapide des fonds. La décentralisation de la dépense a été un des éléments clé pour pouvoir surmonter cette difficulté.

PRINCIPALES LEÇONS TIRÉES

- la nécessité que le dossier soit porté par la partie nationale. Il incombe à l'État de proposer les approches programmes ainsi que les modalités de financement alignées. Sans l'implication et le leadership de la partie nationale, les PTF n'adhéreront pas aux fonds ;
- la nécessité de réaliser et de valider des études de faisabilité en rapport avec les acteurs du secteur avant le démarrage ;
- la nécessité d'élaborer un diagnostic organisationnel des partenaires impliqués dans la mise en œuvre du dispositif ;
- la nécessité de définir un plan de renforcement des capacités (projet d'appui institutionnel) en amont et de prévoir une assistance technique pour assurer le RC et la mitigation des risques ;
- la nécessité de faire des audits externes inopinés les premières années de lancement d'un tel mécanisme afin d'assurer la correcte utilisation des fonds alloués ;
- la nécessité de sensibiliser tous les acteurs pour s'assurer de leur compréhension de ce nouvel instrument, ses enjeux et ses objectifs ;
- la nécessité de former les acteurs au manuel de procédures et d'évaluer périodiquement les acquis.
- Finalement, il faut être conscient que c'est un processus long qui implique une période d'apprentissage et dont les bénéfices attendus peuvent tarder à se manifester.



Programme national des communautés solidaires

NOM DU FONDS SECTORIEL

Fonds commun d'appui programmatique (FOCAP)

CONTEXTE DE SA CRÉATION

Contexte favorable, avec la volonté politique du Salvador en 2010 exprimant son intérêt à développer sa politique de coopération sur base du principe de l'efficacité de l'aide; période qui coïncide avec une réflexion commune des PTF, d'abord AECID et UE, rejoints ensuite par LU, concernant l'application des principes de la déclaration de Paris.

Volonté du Salvador de focaliser l'aide internationale sur la lutte contre la pauvreté et la protection sociale, en multipliant le budget national y affecté.

Opportunité pour LU de réorienter un reliquat important de fonds du projet SVD/021 vers l'appui programmatique, également pour la préparation de deux nouveaux projets: le SVD/022, qui devait s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de sortie, et le Lux II, projet exécuté par le PNUD.

Pas d'institutionnalisation propre pour le fonds sectoriel. Première réunion de travail entre le gouvernement salvadorien et trois PTF en juillet 2010 d'un code de conduite finalement signé en mars 2011 par quatre PTF: AECID, LU, UE et PNUD (ce dernier finalement ne participera pas au dispositif du fait d'une réglementation interne contradictoire aux principes du fonds). Le code de conduite contient les principes de base qui définissent la participation des acteurs, ainsi que les mécanismes de l'exécution du Fonds commun d'appui programmatique.

La signature du code de conduite a été suivie d'une mission conjointe de formulation qui a établi les principes de fonctionnement du programme, ses principaux axes, ensuite complété par les instruments suivants:

- batterie d'indicateurs communs de performance et fiches techniques des indicateurs (2011) ;
- conditions de déboursements des tranches fixes et variables (communes pour AECID et LU, différentes pour UE) (2011) ;
- accords administratifs du FOCAP en appui au programme Communautés solidaires (communs pour AECID et LU, différents pour UE) (2011) ;
- mécanisme conjoint pour le suivi et l'évaluation des appuis programmatiques (2011, revu 2014) ;

- mécanisme de fonctionnement du groupe d'appui au Plan social (2017).

Les conventions suivantes ont été signées dans le cadre de cet appui :

- convention de financement FOCAP SVD/021-11 884 (2011-2012) en appui au programme national Communautés Solidaires, dans le cadre du projet SVD/021 - Programme d'appui aux communautés rurales solidaires. Montant : 2 millions EUR ;
- convention de financement FOCAP SVD/022-12 (2013-2016) en appui au programme national communautés solidaires, dans le cadre du programme SVD/022 - Appui au programme communautés solidaires. Montant : 10 millions EUR ;
- convention de financement FOCAP MAEE (2017-2019) en appui au plan social, dans le cadre du projet d'exécution nationale - Appui programmatique au plan social, bénéficiant de l'accompagnement du projet SVD/024 - Accompagnement et suivi. Montant : 6 millions EUR.

APPUI FOURNI PAR LA COOPÉRATION LUXEMBOURGEOISE

Participation aux préparatifs au sein du groupe constitué par trois PTF (UE, AECID et LuxDev) et trois autorités nationales (Secrétariat de la Présidence, Relations extérieures et ministère des Finances).

Apport financier + AT au FOCAP à travers plusieurs projets: (SVD/021, SVD/022, projet FOCAP en appui au plan social géré par le MAEE et complété par le projet SVD/024 pour la partie AT), mais aussi le projet SVD/023 (2013-2015) - Appui à la mise en œuvre de l'agenda d'efficacité de la coopération au Salvador.

QUELS ONT ÉTÉ LES PRINCIPAUX DÉFIS DE LA CRÉATION DE FONDS ?

Délais

Les longs délais dans l'élaboration des documents consensuels qui régissent le fonds, et les impératifs de calendrier des PTF: date butoir commune aux trois PTF pour les premiers déboursements à fin 2011, alors que les éléments de la gestion du fonds sectoriel sont encore en construction et que les prérequis recommandés avant le début des opérations ne sont pas réunis. Avec comme conséquence la nécessité de prioriser le renforcement

institutionnel et la construction des instruments de gestion du fonds sectoriel lors du démarrage des projets financés par les PTF.

Coordination bailleurs

La coordination des bailleurs était très active sur les principes mais trop limitée pour encadrer les volets techniques et financiers et sans réelle incidence sur le dialogue politique. On pourrait dire que l'instrument primait sur les conditions nécessaires pour obtenir les résultats attendus. Autre défi, la défection du PNUD qui de par sa loi organique, n'a pas pu participer à l'appui budgétaire, se limitant à la partie assistance technique.

Indicateurs

La définition des indicateurs de performance : pour certains PTF (UE), la nature des indicateurs doit se limiter aux produits (output) et non aux résultats des programmes ou politiques appuyés par le fonds, ce qui diminue l'intérêt des indicateurs qui ne reflètent pas la gestion stratégique orientée vers les résultats.

QUELS SONT OU ONT ÉTÉ LES PRINCIPAUX DÉFIS DANS LA MISE EN ŒUVRE ET LE SUIVI DU FONDS ?

Délais

La lenteur dans la mise en place de certains instruments : loi organique de création des programmes sociaux, préparation du document-cadre de la politique sociale, et définition de l'ensemble des indicateurs des objectifs de la politique sociale et des critères SWAP.

Gestion des finances publiques

Décalage entre le cycle des décaissements du fonds sectoriel et celui du budget national, ce qui rend difficile leur intégration et entraîne parfois des retards importants dans leur exécution.

Capacité d'absorption et d'analyse

Multitude de partenaires rendant la coordination difficile.

Faible capacité d'exécution du fonds d'AT, notamment du fait d'une faible capacité des bailleurs en termes d'harmonisation des priorités et des dépenses, mais aussi d'une capacité de coordination limitée du côté du gouvernement.

Faible capacité analytique dans les rapports d'avancement présentés par la partie nationale, également dans la qualité du dialogue de niveau stratégique et politique.

Contexte politique et social

Faiblesse des investissements publics et déficit de définition des priorités sectorielles pour les investissements réalisés avec les fonds des bailleurs.

Moindre priorité de la politique sociale dans l'agenda du gouvernement.

Faible participation de la société civile et secteur privé à l'exécution de la politique sociale et du fonds sectoriel, absence de redevabilité de l'exécution du fonds sectoriel vis-à-vis de l'Assemblée nationale et du public en général.

PRINCIPALES LEÇONS TIRÉES

- l'appui du fonds sectoriel a facilité la transformation du programme initial (Communautés solidaires) et consolidé son institutionnalisation en une politique nationale de protection sociale (Plan social) ;
- la construction des instruments de gestion alors que l'intervention était déjà en cours a permis d'adapter ces instruments aux conditions réelles de mise en œuvre, et facilité leur pleine appropriation par la partie salvadorienne ;
- le portage politique fort de la part du pays bénéficiaire est un élément essentiel à la réussite du fonds sectoriel. On note une forte cohésion entre les trois PTF participants, due en partie au respect des principes et mécanismes définis dans le Code de conduite, et également à la coïncidence de leurs politiques d'aide ;
- le fonds sectoriel fonctionne sans qu'il n'ait été nécessaire de créer une gouvernance à part. La gouvernance est assurée par l'institution publique chargée de la politique sociale en coordination avec le Cabinet social, qui regroupe l'ensemble des institutions publiques exécutrices des programmes et projets sociaux ;
- clarté dans la définition des rôles entre Ambassade et LuxDev, et bonne coordination aux trois niveaux : terrain, ROF et Luxembourg ;
- faiblesse cependant dans le monitoring global des résultats obtenus et difficulté à mobiliser à bon escient l'assistance technique requise par les institutions partenaires. De ce fait, difficulté à mesurer les résultats et l'impact global de ce programme ;
- problème également de stabilisation de certains axes de travail du programme à moyen et long terme du fait des changements politiques (changement de priorités, expériences non menées à leur terme, etc.).



Document interne, réalisé et produit par
Vanessa STOZ, experte gestion des finances publiques,
avec la participation des collaborateurs du terrain

Contribution à l'étude de cas n°1 - Burkina Faso

Max GLESENER, représentant régional du bureau Burkina Faso
Gérard BARATAUD, expert finances publiques et appui institutionnel | BKF/023
Ioannis VARELIDIS, expert forestier | BKF/023
Josaphat MILLOGO, chargé de programmes du bureau Burkina Faso

Contribution à l'étude de cas n°2 - Niger

Sylvie Do MAR, conseiller technique principal | NIG/026

Contribution à l'étude de cas n°3 - El Salvador

Denis PIGOT, conseiller technique principal | SVD/024

LUXDEV

A 10, rue de la Grève | L-1643 Luxembourg

T +352 29 58 58 1 | F +352 29 58 58 200 | E contact@luxdev.lu

f facebook.com/LuxDevHQ

luxdev.lu



Agence luxembourgeoise pour la
Coopération au développement