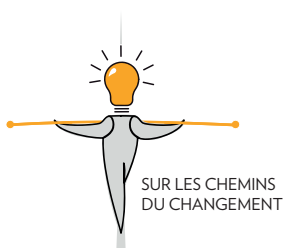




RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

RÉFÉRENTIEL NATIONAL ET ACCOMPAGNEMENT PERLÉ

Les leçons tirées de l'appui au renforcement des capacités du ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation du Burkina Faso



LISTE SIGLES ET ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne pour le développement international
AFD	Agence française de développement
ARCIE-B	Activité de renforcement des capacités identifiées et évaluées - Bobo
CAST	Compte d'affectation spéciale du Trésor
DRH	Direction des ressources humaines
ENF	Éducation non formelle
MCS	Mission conjointe de suivi (du PDSEB)
MENA	Ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation
MJFIP	Ministère de la Jeunesse, de l'Insertion et de la Formation professionnelles
PAA	Plan d'action annuel
PAP	Plan d'action pluriannuel
PDDEB	Plan décennal de développement de l'éducation de base (2001-2011)
PDSEB	Programme de développement stratégique de l'éducation de base (2012-2021)
PFC	Protocole de financement commun
PTA	Plan de travail annuel
PTF	Partenaires techniques et financiers
PSRC	Plan stratégique de renforcement des capacités
RC	Renforcement des capacités
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
XOF	Franc CFA

TABLE DES MATIÈRES

LISTE SIGLES ET ACRONYMES	2
TABLE DES MATIÈRES	3
SUR LES CHEMINS DU CHANGEMENT	4
RÉFÉRENTIEL NATIONAL ET ACCOMPAGNEMENT PERLÉ	5
Les leçons tirées de l'appui au renforcement de capacités du ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation du Burkina Faso	5
Résumé	5
CONTEXTE ET ENJEUX	7
LE PSRC : UN PROCESSUS MODELE D'ÉLABORATION D'UN PLAN NATIONAL DE RC ?	9
Le PSRC : une émanation du MENA accompagné des PTF	9
Un processus endogène, participatif et itératif	9
Le « portrait des insuffisances » et l'approche retenue pour élaborer le PSRC	10
Un dispositif partenarial (MENA et PTF) de suivi	11
Les faiblesses	12
LE PROGRAMME D'APPUI DE LA COOPÉRATION LUXEMBOURGEOISE AU RC DU MENA	13
Mise à disposition d'un facilitateur en appui au RC	13
LEÇONS APPRISSES	17
CONCLUSION	18
BIBLIOGRAPHIE	19

SUR LES CHEMINS DU CHANGEMENT

Au service de la Coopération pour le développement depuis 40 ans, LuxDev est un pilier opérationnel du dispositif luxembourgeois de coopération bilatérale. Sa mission consiste à participer activement à la mise en œuvre de la politique de coopération au développement du gouvernement luxembourgeois qui cible pour l'essentiel l'éradication de la pauvreté ainsi que le développement durable, dans ses aspects sociaux, économiques et environnementaux. Sur le terrain, le travail de LuxDev contribue à renforcer l'appropriation de leur développement par les pays partenaires, c'est-à-dire leur capacité à exercer une réelle maîtrise sur leurs propres politiques et sur leurs propres stratégies de développement. LuxDev vise donc, dans chacune de ses interventions, à développer les capacités des acteurs avec lesquels elle coopère et à agir comme un partenaire fiable et reconnu. À cette fin, LuxDev cherche à maîtriser et à adopter des approches de coopération qui sont compatibles avec les principes des accords internationaux et qui sont en phase avec les mandats que lui confie la direction de la Coopération au développement du ministère des Affaires étrangères et européennes du Luxembourg.

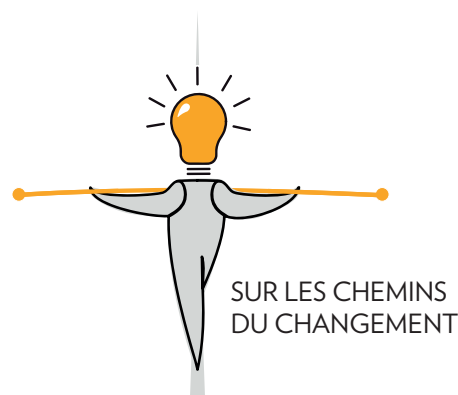
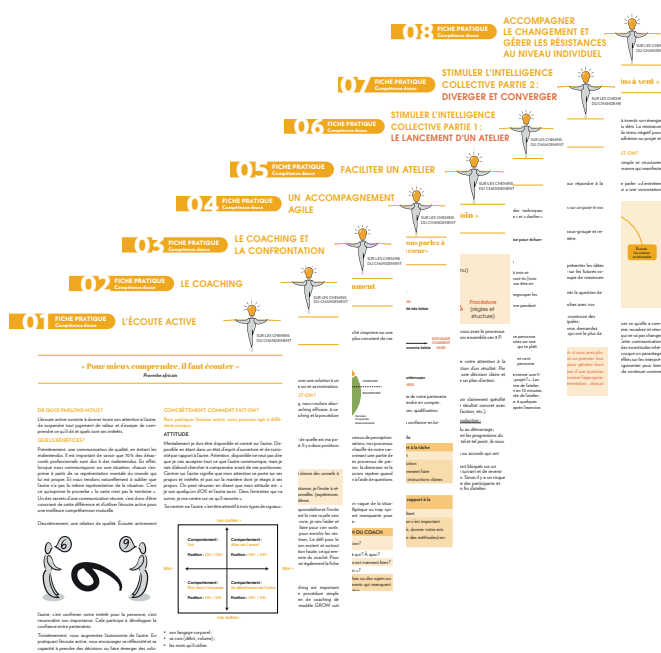
«LuxDev cherche à accompagner ses partenaires, sans s'y substituer, dans leurs efforts de changements».

La série « sur les chemins du changement » a pour but de contribuer à la capitalisation et au partage des bonnes pratiques et des réflexions initiées dans le cadre des appuis au renforcement de capacités et à l'accompagnement du changement, conduits par LuxDev.

Elle s'adresse principalement aux praticiens engagés dans ce type de processus, qu'ils soient internes à LuxDev mais également externes (autres partenaires au développement, organisations publiques ou non gouvernementales, chercheurs, étudiants et monde académique). La série « sur les chemins du changement » donnent en priorité la parole aux acteurs et partenaires de terrain et se veut un outil pour le partage et le développement de collaborations et partenariats.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de son auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de LuxDev. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son auteur.

Les documents de la série « sur les chemins du changement » sont téléchargeables sur le site de LuxDev : <https://luxdev.lu/fr/documents/section/publications>.



RÉFÉRENTIEL NATIONAL ET ACCOMPAGNEMENT PERLÉ

Les leçons tirées de l'appui au renforcement des capacités du ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation du Burkina Faso



Josaphat MILLOGO, chargé de programmes du bureau Burkina Faso de LuxDev.

De nationalité burkinabè, Josaphat MILLOGO est titulaire d'une maîtrise en géographie rurale (Université de Ouagadougou) et d'un diplôme d'étude supérieure en études du développement (Université de Genève). Il cumule 25 ans d'expérience professionnelle dans les domaines du développement rural, de l'éducation et de la formation professionnelle.

Résumé

Le renforcement des capacités (RC) des structures impliquées dans la mise en œuvre des politiques nationales, constitue un défi majeur en termes d'autonomisation des acteurs nationaux tant au niveau stratégique qu'opérationnel.

Au Burkina Faso, plusieurs partenaires techniques et financiers appuient le Plan de développement stratégique de l'éducation de base (PDSEB) 2012-2021. Il s'agit de la Coopération canadienne, de l'Agence française de développement (AFD), de la Coopération suisse, du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), du Partenariat mondial pour l'éducation (PME) et de la Coopération luxembourgeoise. Ces appuis sont mis en œuvre à travers une aide budgétisée. Ils sont donc exécutés à travers les dispositifs et procédures nationaux. Dans le cadre de son appui 2013-2016, la Coopération luxembourgeoise a soutenu une composante spécifique d'appui au renforcement des capacités par la mise à disposition d'un facilitateur.

La mission du facilitateur a été réalisée sous la forme d'une assistance technique perlée avec une intensité décroissante. Il s'agissait par du « coaching », de l'animation de groupes de travail et par un apport méthodologique d'appuyer le ministère en charge de l'éducation, dans l'opérationnalisation de son Plan stratégique de renforcement des capacités (PSRC). Le PSRC est un document national à caractère stratégique qui a été élaboré par le ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation (MENA).

Cette note de réflexion consiste à analyser l'appui apporté dans le domaine du RC au MENA afin d'en tirer les principales leçons et ce dans une logique d'apprentissage sur le RC. Pour y parvenir, les processus d'élaboration du PSRC et de mise en œuvre de l'appui, en particulier à travers le facilitateur, ont été analysés.

De l'analyse menée, on peut considérer que la force du processus d'élaboration du PSRC a été son caractère endogène, participatif, itératif et la vision holistique du RC qui a prévalu tout au long du processus. Cependant, l'analyse a permis de constater que le document produit était trop ambitieux et n'avait pas fait l'objet d'un plan d'opérationnalisation précis et chiffré. Cela a fait l'objet d'un second processus qui est resté sommaire ce qui a justifié l'intervention du facilitateur. Sa mission a permis de quantifier et de traduire en objectifs et indicateurs, les résultats attendus du renforcement des capacités dans les différents domaines identifiés dans le PSRC. L'appui a permis de renforcer les capacités du MENA aux niveaux individuel et organisationnel. Par ailleurs, l'appui du facilitateur a permis au MENA de disposer des éléments permettant d'opérationnaliser le Plan d'action pluriannuel (PAP). Ainsi les priorités ont été définies, les actions hiérarchisées, des séquences de travail établies, des objectifs définis ainsi que des méthodes de travail. Sur cette base, un Plan de travail annuel (PTA) a été élaboré ainsi qu'un recueil d'outils de gestion qui sont utilisés dans la planification des activités, ce qui peut être considéré comme un signe d'appropriation.

Nous tirons six leçons de cette expérience :

- même s'il s'agit d'un processus endogène, il est essentiel d'élaborer des plans de RC réalistes et financièrement soutenables ;
- l'option d'appuyer le MENA par de l'expertise perlée avec des missions sur le terrain et des appuis à distance, a permis de créer une relation davantage orientée vers le partenariat et l'échange. Cela a eu pour conséquence une plus forte autonomisation des équipes nationales. Cette forme d'accompagnement est moins intrusive, et optimise l'appui en fixant des échéances assorties de livrables lors de chaque mission de terrain. Cependant, elle peut aussi avoir comme effet négatif un ralentissement des processus de RC en dehors de la présence de l'expert du fait de la difficulté à maintenir l'engagement des équipes entre les missions, de la difficulté à harmoniser la planification des missions de l'expert et de la programmation des autres activités de l'entité à laquelle l'appui est fourni ;
- une communication continue et transparente sur les difficultés dans la mise en œuvre de l'appui est cruciale entre les différentes parties prenantes, afin de situer les responsabilités sur les résultats et livrables attendus de l'appui. Cette communication nécessite que le maître d'ouvrage, en l'occurrence le MENA, assume pleinement son rôle. Cette communication pourrait se faire à travers le cadre partenarial qui est un cadre de concertation, de dialogue et d'harmonisation des appuis entre le gouvernement burkinabè et les partenaires techniques et financiers appuyant l'éducation de base ;
- il est important de s'assurer que l'entité nationale en charge du portage du RC dispose d'un minimum de moyens pour réaliser sa mission. Par ailleurs, un certain *leadership* est crucial afin de ne pas avoir seulement des relations de nature hiérarchique et non fonctionnelles ;
- en plus du suivi des activités, il est essentiel de développer la dimension « évaluation » du RC pour savoir si les actions menées contribuent effectivement aux changements envisagés en termes d'appropriation par les personnes bénéficiant des actions, d'accroissement de leur autonomie dans la réalisation des livrables, d'optimisation du processus et de pérennisation des acquis, d'amélioration durable de la performance. Des outils appropriés devraient être élaborés et déployés dans ce sens ;
- au-delà de l'aspect technique, le RC doit être conçu dans une perspective de changement à long terme et le focus mis sur la dimension « accompagnement au changement ». Pour cela, il est nécessaire d'adopter au préalable avec le partenaire une vision commune de l'utilisation de cet accompagnement et de son utilité.

CONTEXTE ET ENJEUX



Le Burkina Faso s'est engagé depuis plus d'une décennie dans un effort pour faire accéder la majorité de la population à l'éducation de base, formelle et non formelle. En 2001, le gouvernement burkinabè a élaboré et débuté la mise en œuvre du Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) pour la période 2001-2011, ce qui a permis d'améliorer les indicateurs au niveau du primaire, du post-primaire et du préscolaire.

Le PDSEB a pris le relais du PDDEB pour la période 2012-2021. Son objectif fondamental est de permettre à tout citoyen burkinabè de bénéficier d'une éducation de base formelle, afin d'accroître sa capacité de participation au développement du pays. La mise en œuvre du PDSEB doit aussi permettre au Burkina Faso d'atteindre l'éducation pour tous et les Objectifs du développement durable se rapportant à l'éducation à l'horizon 2030.

Pour soutenir les efforts du gouvernement burkinabè, le Grand-Duché de Luxembourg a décidé de l'appuyer à travers le programme d'Appui au PDSEB pour la période 2014-2015. Le PDSEB est composé de cinq programmes disposant chacun d'un objectif général, à la réalisation desquels le programme d'appui se proposait donc de contribuer.

PROGRAMME DU PDSEB	OBJECTIF GÉNÉRAL DU PROGRAMME
Programme 1 Développement de l'accès en éducation de base formelle	Accélérer le développement quantitatif de l'offre d'éducation de base et réduire les inégalités de toutes sortes.
Programme 2 Amélioration de la qualité de l'éducation de base formelle	Améliorer la qualité, la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'éducation de base formelle.
Programme 3 Développement de l'Éducation non formelle (ENF)	Alphabétiser et former prioritairement les jeunes de 15-24 ans arrivant sur le marché du travail, conformément aux orientations de la stratégie de croissance accélérée et de développement durable afin de contribuer d'une part, à porter le taux d'alphabétisation à 60 % en 2015 (Programme national d'accélération de l'alphabétisation) dont 60 % de femmes et 75 % en 2020 dont 60 % de femmes et d'autre part, accroître le niveau de qualification des jeunes.
Programme 4 Pilotage du sous-secteur de l'éducation de base formelle et de l'ENF	Renforcer les capacités de pilotage du système éducatif.
Programme 5 Gestion efficace et efficiente du PDSEB	Renforcer les capacités de gestion administrative et financière du programme.

Le PDSEB est complété par un PSRC. Il s'agit d'un document conceptuel et stratégique qui adresse huit domaines dans lesquels le MENA présente des besoins en renforcement des capacités :

- les ressources humaines ;
- les ressources matérielles et financières ;
- les ressources technologiques ;
- les systèmes de l'organisation ;
- la communication interne et externe ;
- le soutien à l'enseignement et à l'apprentissage ;
- la motivation organisationnelle ; et
- l'éducation non formelle (ENF).

Sa mise en œuvre relève du PAP dont la structure est basée sur les huit domaines de renforcement identifiés dans le PSRC. Pour chacun des huit domaines, le PAP ordonne les actions de renforcement des capacités en fonction des programmes du PDSEB (essentiellement les programmes : 2 « qualité », 3 « éducation non formelle » et 4 « pilotage »). Il identifie les structures responsables et les structures partenaires pour leur mise en œuvre. Il propose un calendrier pour leur réalisation, leur associe un

coût estimatif et un indicateur de résultat intermédiaire. Cependant, le PAP n'établit pas de hiérarchisation ni de priorisation des actions et ne définit pas clairement, en termes fonctionnels, quelles sont, au bout du compte, les capacités attendues des bénéficiaires (structures ou individus) des actions de renforcement. Par ailleurs, la stratégie de mise en œuvre reste très succincte et renvoie de fait aux plans d'actions annuels des structures centrales et déconcentrées du MENA.

Le programme d'appui au PDSEB de la Coopération luxembourgeoise est structuré autour de deux composantes :

- une contribution au Fonds de soutien au développement de l'éducation de base, par le biais de versements au Compte d'affectation spéciale du Trésor (CAST) et auquel participaient en 2014, six autres partenaires techniques et financiers (PTF) : la France via l'AFD, le Canada, le Danemark, la Suisse, l'UNICEF et le PME. En 2015 et 2016, à l'exception du Danemark dont le programme était arrivé à échéance, les mêmes PTF ont poursuivi leur contribution au CAST ;
- un appui spécifique au PSRC du MENA.

Les modalités de mise en œuvre du CAST sont énoncées dans le Protocole de financement commun (PFC) signé en novembre 2010 par le gouvernement burkinabè et les PTF. Le PFC sert de cadre de coordination entre le gouvernement et ses partenaires pour ce qui est des revues conjointes de performance, des procédures communes de décaissement, des rapports et des audits. Le Luxembourg a adhéré au PFC en avril 2013 et à travers son adhésion a décidé de s'aligner sur les procédures existantes.

Le RC des structures du MENA impliquées dans la mise en œuvre des politiques nationales constitue un défi majeur puisqu'il est question pour ces structures des capacités à planifier, exécuter, suivre et évaluer lesdites politiques. Le RC est donc considéré comme essentiel pour atteindre la durabilité des résultats.

L'objectif visé à travers cette note de réflexion est d'évaluer les appuis au RC du MENA mis en œuvre à travers le programme d'appui de la Coopération luxembourgeoise afin de :

- tirer les principales leçons de l'expérience vécue ;
- contribuer à la réflexion globale au sein de LuxDev, l'agence luxembourgeoise pour la Coopération au développement sur le RC.

La note examine en premier lieu le processus d'élaboration du PSRC au sein du MENA. Il est ensuite proposé une analyse de la mise en œuvre des appuis à travers le facilitateur, en faisant ressortir les acquis et limites. Sur cette base, les leçons apprises de cette expérience d'appui au RC du MENA sont tirées.

La note a été produite sur la base de l'exploitation documentaire (voir annexe bibliographique), de l'expérience et des constats établis dans le cadre du suivi du programme d'appui au PDSEB par le bureau Burkina Faso.

LE PSRC : UN PROCESSUS MODELE D'ÉLABORATION D'UN PLAN NATIONAL DE RC?

Le PSRC : une émanation du MENA accompagnée des PTF

Le MENA a commandité plusieurs études dont la mise en œuvre des recommandations a permis d'améliorer le fonctionnement de ses structures et d'accroître l'offre et la qualité de l'éducation. Ces études n'ont pas pour autant résolu l'ensemble des problèmes liés au développement de l'éducation de base. Par rapport aux nouveaux défis rencontrés par le MENA, tels que notamment l'élaboration et la mise en œuvre de plans et de projets de développement de l'éducation de base, la réforme du système éducatif, la mise en œuvre du processus de décentralisation, l'implantation des technologies de l'information et de la communication, il est apparu nécessaire de changer de paradigme dans la recherche de solutions aux problèmes rencontrés. C'est dans ce sens que lors de la cinquième mission conjointe de suivi (MCS) évaluation du PDDEB¹ organisée par le gouvernement et les PTF en juin 2005, il a été recommandé d'élaborer un plan global de RC du Ministère.

Pour opérationnaliser cette recommandation et en vue de capitaliser et de concrétiser les études existantes, les autorités du MENA avec l'appui technique et financier de l'Agence canadienne pour le développement international, ont décidé de la mise en place d'un comité technique, composé d'agents du MENA, chargé de l'élaboration d'un plan graduel de RC dudit ministère.

De par la démarche d'élaboration et sa conception, le PSRC peut-il être considéré comme un processus modèle d'élaboration d'un plan national de RC?

Un processus endogène, participatif et itératif

Comme porte d'entrée, le choix a porté sur l'analyse des capacités organisationnelles du MENA. Le PSRC a été élaboré suivant un processus endogène, participatif, dynamique et itératif, piloté par le secrétaire général du MENA. Il s'appuie sur une méthodologie centrée sur la capitalisation des études existantes.

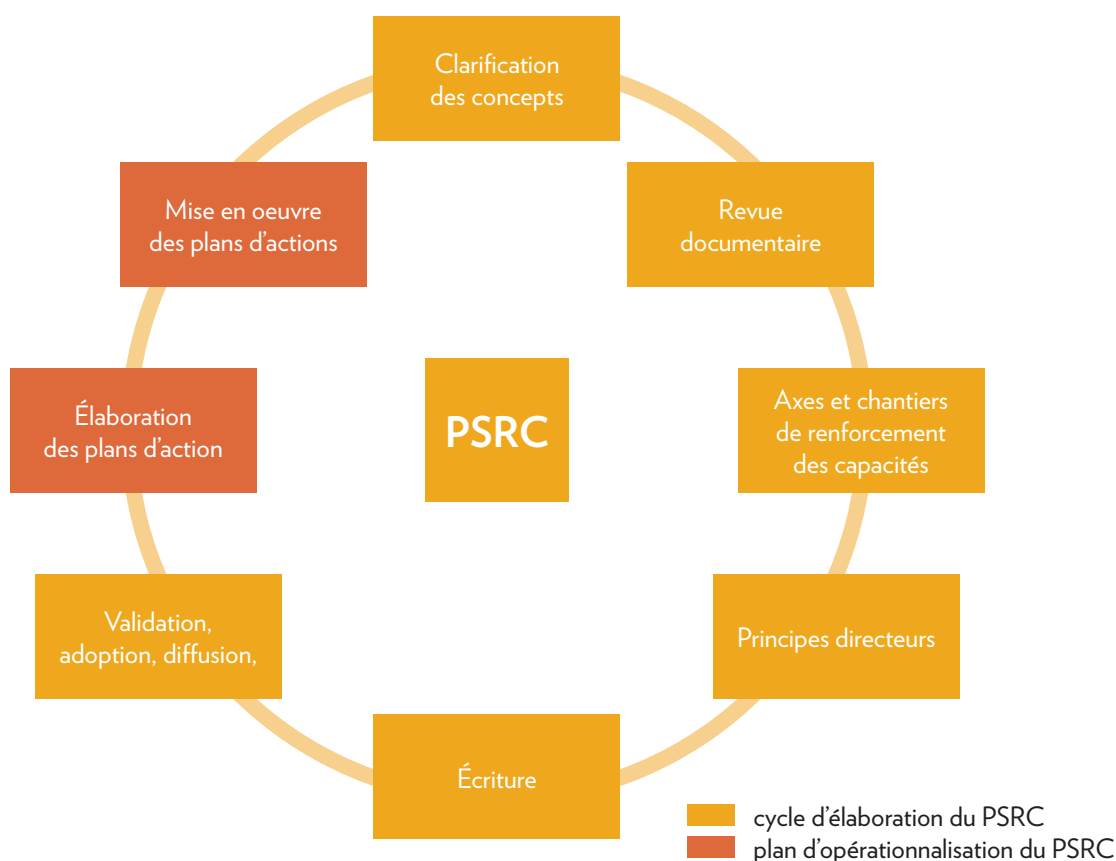
Le comité technique a alterné les rencontres de groupe en atelier, les travaux d'intersession, de validation terrain et de restitution. Le comité a aussi mis à profit le vécu et l'expérience des acteurs et partenaires de l'éducation consultés dans le cadre de l'élaboration du document (syndicats, organisations non gouvernementales et associations).

La méthodologie de travail a suivi le cheminement ci-après de janvier 2009 à novembre 2010 :

- clarification des concepts ;
- revue documentaire ;
- élaboration du portrait des insuffisances organisationnelles du MENA ;
- élaboration des axes et chantiers de RC ;
- définition des principes directeurs ;
- rédaction du PSRC ; et
- étapes de validation.

Les étapes d'opérationnalisation devaient consister en l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'actions en RC.

¹ La MCS constitue le mécanisme de suivi et évaluation du sous-secteur de l'éducation de base. Elle se tient une fois l'an et regroupe les acteurs et partenaires de l'éducation (MENA, ministère des Finances, collectivités territoriales, syndicats, ONG et associations, PTF). Elle s'attache à réaliser le bilan de l'année n-1, à mesurer l'évolution des performances pluriannuelles et à fixer les priorités des années n+1 à n+3 ainsi qu'à examiner la mise en œuvre des mesures retenues dans le cadre de la réforme du système éducatif.



Le « portrait des insuffisances » et l'approche retenue pour élaborer le PSRC

Le « portrait des insuffisances du MENA » est l'ensemble des insuffisances organisationnelles relevées dans les études et rapports relatifs au RC des structures ainsi que des agents du Ministère. Les insuffisances liées au fonctionnement de l'organisation ont fait l'objet d'échanges entre les acteurs des structures du MENA, les PTF, les partenaires sociaux (syndicats, associations des parents d'élèves, associations des mères éducatrices), des collectivités territoriales, des organisations non gouvernementales et les associations de développement.

Adopté en 2010, le PSRC constitue un diagnostic (portrait) des insuffisances organisationnelles du MENA. Ce portrait est bâti sur un référentiel composé de huit domaines de capacités organisationnelles :

- le soutien à l'enseignement/apprentissage ;
- les ressources humaines ;
- les systèmes de l'organisation ;
- les ressources technologiques ;
- les ressources matérielles et financières ;
- la communication ;
- la motivation organisationnelle ; et
- l'ENF.

Afin d'évoluer vers les huit domaines de capacités organisationnelles, les insuffisances ont été regroupées en axes de développement. Les axes découlent d'un regroupement des capacités organisationnelles autour des préoccupations majeures en termes de RC et relatives au fonctionnement du MENA, c'est-à-dire des champs d'intérêts transversaux aux structures et aux fonctions. Les axes identifiés ont été :

- le soutien à l'enseignement/apprentissage des élèves et des apprenants ;
- des ressources humaines formées, motivées et valorisées ;
- une gestion efficace et efficiente au service de l'action ;
- une information organisée et une communication dynamique ; ainsi que
- le MENA en partenariat avec son milieu. Il s'agit par conséquent d'une démarche mixte associant à la fois les avantages de l'entrée par les structures et ceux de l'entrée par les fonctions.

En plus des cinq axes, deux thématiques transversales sont relatives aux capacités organisationnelles qui sont en développement continu et qui soutiennent en permanence les capacités des cinq axes : le climat organisationnel (éléments d'atmosphère ou d'ambiance dans l'organisation) et les technologies de l'information et de la communication. Ces dernières capacités organisationnelles se construisent tout au long de l'existence de l'organisation.

Pour la mise en œuvre du PSRC, des principes directeurs ont été définis à partir des modèles de principes tirés du PNUD (2003) « Appropriation, *leadership* et transformation » et de l'OCDE (2006) « Relever le défi posé par le RC : évoluer vers de bonnes pratiques ». Ils sont considérés comme étant des porteurs des valeurs du PSRC et des mises en garde concernant les exigences requises et les précautions à garder en mémoire durant la réalisation des plans d'action qui suivent l'adoption du PSRC.

Ils sont au nombre de neuf :

- ne pas se précipiter et persévérer dans les circonstances difficiles ;
- respecter le système de valeurs et encourager la collaboration, la confiance mutuelle et l'estime de soi ;
- explorer localement et mondialement, réinventer localement ;
- remettre en cause les idées reçues et veiller aux nouveaux enjeux de pouvoir ;
- penser et agir en termes de développement continu et durable des capacités ;
- établir des incitations positives ;
- incorporer les apports extérieurs aux priorités nationales en s'appuyant sur les capacités existantes ;
- rester comptable vis-à-vis des bénéficiaires finaux ; et
- s'impliquer au plus haut niveau.

Ainsi, la préface du PSRC signée du ministre de l'Éducation prouve l'engagement au plus haut niveau :

« Enfin, le PSRC est adopté au moment où notre pays célèbre les 50 ans de son accession à la souveraineté nationale. Il traduit une volonté de modernisation et de changement qualitatif des méthodes et pratiques de travail. J'émetts donc le souhait que le PSRC du MEBA² soit un outil précieux de travail pour les acteurs et les partenaires de l'éducation. Je vous invite alors à vous l'approprier et à vous y référer constamment. »

Le PSRC définit le RC comme étant le processus par lequel on améliore l'aptitude d'un agent ou la performance d'une organisation en vue de la réalisation des missions assignées à ladite organisation. La notion de RC est multidimensionnelle et prend en compte la logistique (moyens en support aux activités), la formation (éducation et acquisition continue de savoirs), les systèmes (procédures, méthodes, organisation, etc.), les motivations (matérielles ou immatérielles), et les comportements professionnels (savoir être, responsabilisation des agents, etc.).

Il s'agit d'une approche holistique du RC contrairement à l'approche fonctionnelle purement technique avec cependant la limite que la dimension institutionnelle n'ait pas été prise en compte.

Un dispositif partenarial (MENA et PTF) de suivi

Par arrêté du ministre en charge de l'éducation, un comité de suivi de la mise en œuvre du PSRC a été créé en décembre 2012. Le comité qui est présidé par le secrétaire général du MENA est composé des responsables des principales directions du MENA et des PTF intervenant dans le domaine du RC. Le comité qui se réunit deux fois par an, a pour attributions de :

- procéder à la définition des besoins et à l'élaboration d'un programme de RC des acteurs de l'éducation de base ;
- examiner et approuver l'ensemble des outils techniques et autres manuels développés pour les besoins du RC des acteurs de l'éducation de base ;
- examiner et approuver les rapports d'activité du RC des acteurs de l'éducation de base ;
- examiner et approuver tout dossier soumis à son appréciation ;
- suivre sur le terrain l'exécution des activités de RC ;
- veiller à la réalisation efficiente du programme de RC ;
- coordonner l'ensemble des interventions en matière de RC.

² À la faveur d'un remaniement du gouvernement intervenu en 2016, le ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation (MEBA) a changé de dénomination pour devenir le ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation (MENA)

Les faiblesses

Même si le processus d'élaboration du PSRC comporte certains atouts liés à son caractère endogène, participatif et itératif, il compte également quelques faiblesses.

Un document très ambitieux

Le PSRC est un plan global de RC du MENA (niveaux central et déconcentré) et prend de ce fait en compte tous les pans du secteur de l'éducation de base. Le choix de procéder par un diagnostic des portraits tend beaucoup plus vers une analyse du gap, ce qui a sans doute contribué à viser des résultats et objectifs très ambitieux. Par contre, la méthodologie utilisée pour l'élaboration du PAP 2013-2016, dite Activité de renforcement des capacités identifiées et évaluées - Bobo (ARCIE-B)³, a cependant permis de rattraper certaines insuffisances liées à « l'ambition ». Dans l'appréciation de la capacité des entités avec cette méthodologie, il est d'abord procédé à la définition des capacités nécessaires à l'atteinte du résultat, puis à la définition du degré de criticité pour l'atteinte du résultat [de moins critique (capacité utile = 1) à très critique (capacité indispensable = 2)] et du niveau constaté de la capacité [A (très bon ou bon) - B (moyen) - C (médiocre ou nul)] et enfin à la définition des capacités à renforcer [(priorité haute : 2C ou 2B - priorité normale : 1C)].

Comme cela a été souligné dans les motivations ayant conduit à l'élaboration d'une composante d'appui au RC du MENA, le PSRC est un document d'ordre stratégique qui est à opérationnaliser à travers un PAP et des plans de travail annuels. C'est ce qui peut sans doute expliquer le fait que le caractère très ambitieux n'ait pas été perçu lors de sa conception ne serait-ce qu'en termes d'efforts à fournir aux niveaux physique et financier. En effet, le PSRC a été adopté sans un cadrage financier.

Une absence d'analyse des risques

Dans le processus d'élaboration du PSRC, il n'a pas été procédé à une analyse des risques ne serait-ce que les plus importants. Ce n'est que dans le PAP 2013-2016 qu'il est fait mention des risques liés à la mobilisation des ressources et à l'adhésion des acteurs de l'éducation et des partenaires sociaux (syndicats, associations des parents d'élèves, etc.). Le risque inhérent au changement d'ordre institutionnel avec le changement du périmètre du MENA aurait pu être abordé. Le PSRC a été adopté en 2010, alors qu'en 2012 le MENA a connu un changement de son périmètre avec le rattachement des niveaux préscolaire et post-primaire dans le cadre du continuum éducatif et en 2016, il a de nouveau connu une autre évolution avec le rattachement du niveau secondaire général et l'enseignement et la formation techniques et professionnels.

Un décalage par rapport au Plan d'action annuel (PAA) du MENA

Le plan d'action devrait regrouper toutes les actions (y compris celles relatives au RC) à mener par le MENA au cours de l'année toutes sources de financement confondues. De ce point de vue, il devrait y avoir une articulation des outils de planification et de budgétisation par l'intégration des actions des plans d'action issus du PSRC dans les plans d'action du MENA. Cela ne semble pas être la règle. De l'examen des PAA 2015 et 2016 et des PTA 2015 et 2016 du PSRC, il apparaît que certaines actions inscrites dans les PTA du PSRC, ne sont pas intégrées dans les PAA. La conséquence de cette situation est la non prise en compte de ces actions dans le rapport annuel de mise en œuvre du PAA, qui fait l'objet d'un examen par le MENA et ses partenaires au cours de la MCS annuel du PDSEB.

Un dispositif de suivi porté sur les activités

Dans les attributions du comité de suivi du PSRC, il est surtout fait référence à l'examen et l'approbation des rapports d'activités du RC des acteurs de l'éducation de base. Cela semble insuffisant, parce que ces rapports ne permettent pas de suivre l'état d'avancement du plan de développement de capacité pour savoir si ce qui est fait contribue réellement aux changements envisagés ou s'il faut opérer des ajustements et à quels niveaux. Des outils n'ont pas été développés dans ce sens.

³ La méthode ARCIE-B a été élaborée suite aux constats suivants : les besoins de RC sont nombreux, les moyens sont largement insuffisants pour combler tous les besoins, il y a une absolue nécessité de faire une priorisation. Comment donc prioriser les besoins ? C'est ce qui a prévalu à l'élaboration de la méthode ARCIE-B qui est une démarche méthodologique qui part des objectifs et résultats attendus d'un programme et non d'une « expression de besoins » des acteurs. Elle est inscrite dans un cadre stratégique déterminé en l'occurrence le PDDEB dont les objectifs, les résultats et les activités constituent la référence, c'est-à-dire le point de départ pour la sélection des capacités à renforcer et l'identification des actions de renforcement, ainsi que le point d'arrivée pour l'évaluation des résultats des actions de renforcement.

LE PROGRAMME D'APPUI DE LA COOPÉRATION LUXEMBOURGEOISE AU RC DU MENA

Le PSRC ne constitue pas un document opérationnel en tant que tel, mais davantage un document conceptuel et stratégique. Sa mise en œuvre relevait du PAP 2013-2016 qui avait été adopté par le MENA en novembre 2012. Avec le rattachement effectif du préscolaire et du post-primaire au MENA à compter de l'année scolaire 2012/2013, dans le cadre du continuum éducatif de base, de l'obsolescence de certaines actions qui y étaient décrites, il était devenu impératif de procéder à une révision du PAP et de saisir cette opportunité pour rendre opérationnel le PSRC. Pour cela, la Coopération luxembourgeoise a proposé de recruter un facilitateur en appui au MENA.

Mise à disposition d'un facilitateur en appui au RC

Mandat du facilitateur

L'objectif de la mission du facilitateur était d'accompagner la mise en œuvre opérationnelle du PSRC et du PAP.

La responsabilité de la mise en œuvre devait revenir aux instances du MENA. La mission du facilitateur avait été définie sous la forme d'une assistance technique perlée dont l'intensité serait décroissante pendant les deux années d'exécution du programme d'appui de la Coopération luxembourgeoise.

Les termes de référence du facilitateur prévoyaient qu'il soit rattaché au secrétariat général du MENA qui assure la coordination de la mise en œuvre du PSRC. Le facilitateur devait avoir un rôle de coaching, d'animation de groupes de travail et d'apport méthodologique.

La première phase de l'appui consistait à accompagner le MENA pour dégager les priorités, hiérarchiser les actions, établir des séquences de travail, fixer des objectifs à atteindre, et définir des méthodes de travail. Le résultat de cette première phase devait être un plan d'action opérationnel qui devait être validé par le comité de suivi du PSRC en coordination avec les autres PTF appuyant le RC du MENA.

Sur la base du plan d'action opérationnel, le facilitateur devait contribuer à identifier, définir et programmer les appuis luxembourgeois dans les domaines d'intervention spécifiques, en particulier en alphabétisation / ENF et gouvernance / décentralisation / appui à la maîtrise d'ouvrage.

La seconde phase de l'appui devait être consacrée au suivi-qualité des actions de renforcement de capacité inscrites au plan d'action opérationnel. Les directions du MENA devaient mettre en œuvre les actions de RC, qui leur reviennent, en mobilisant les ressources inscrites au budget de l'État et au CAST. Les appuis de la Coopération luxembourgeoise devaient soit compléter les actions entreprises par le MENA, soit être menées par LuxDev (mobilisation d'assistance technique par exemple), soit être confiées à un partenaire dans le cadre d'une convention ou d'un accord de mise en œuvre. Le suivi-qualité devait porter sur les spécifications des appuis à apporter (termes de référence), les procédures de sélection, les méthodologies déployées, les résultats obtenus, les coûts et le respect des délais.

Par ailleurs, le facilitateur devait contribuer à la coordination de l'appui luxembourgeois avec les autres PTF, par le biais, notamment de la participation aux réunions du comité de suivi du PSRC. Il constituait également une personne-ressource pour l'ambassade du Grand-Duché de Luxembourg et le bureau Burkina Faso dans le cadre de leur participation aux réunions du cadre partenarial et des groupes thématiques.

Délégation du processus de recrutement au terrain

Afin de garantir un recrutement rapide associant l'ensemble des parties prenantes (MENA et autres PTF), il a été décidé de déléguer le processus de recrutement au bureau Burkina Faso. C'est ainsi qu'un comité d'évaluation présidé par le secrétaire général du MENA a été mis en place sur le terrain, composé de deux représentants du MENA (secrétaire général et directeur des Ressources humaines), d'un représentant de l'AFD, d'un représentant du Canada et d'un représentant de LuxDev. Cette initiative a été très bien appréciée aussi bien par le MENA que par les autres PTF.

Cela traduit la volonté affichée de la part de la Coopération luxembourgeoise pour d'une part, faire porter le processus de recrutement par le partenaire (alignement et appropriation), et d'autre part, impliquer les autres PTF actifs dans le RC et ce, dans une logique de complémentarité et de mutualisation des ressources mises à la disposition du secteur de l'éducation (harmonisation). Après ce processus de recrutement en février 2014, le facilitateur a réalisé sa première mission en mars 2014.

Acquis de la mission du facilitateur

L'appui au RC du MENA a été faite sur la base du PSRC décrit précédemment. L'appui du facilitateur a été planifié sous forme d'expertise perleée. Sept missions d'une durée moyenne de deux à cinq semaines ont ainsi été conduites sur la base d'une expression de besoin du MENA. Cette option a permis de répondre à des besoins spécifiques, mais aussi de planifier les missions en tenant compte de la disponibilité des acteurs. La mission du facilitateur a été réalisée en mode « accompagnement » ce qui a permis de maximiser la prise en charge des différentes stratégies et actions de RC par les membres du groupe de travail, donc l'appropriation de la démarche en RC par la contrepartie.

- au niveau individuel, l'appui a permis de renforcer les compétences des membres du comité de relecture du PAP et de l'élaboration du PTA dans les domaines de la planification stratégique et opérationnelle ainsi que de la gestion axée sur les résultats ;
- au niveau organisationnel, on note l'appui à la structuration du secteur par :
 - l'élaboration d'un cadre de planification pluriannuelle, le PAP 2015-2017, en prenant en compte l'ensemble du périmètre du MENA au moment de son élaboration, et son opérationnalisation à travers un PTA pour l'année 2015. Les résultats attendus du développement des capacités des différents domaines identifiés dans le PSRC ont été quantifiés et traduits en objectifs et indicateurs,
 - l'élaboration d'un recueil d'outils de gestion (documents de contractualisation des experts, modèles de leur cahier de mission, modèles de leurs rapports de mission), qui ont tous été validés par le comité de suivi du PSRC,
 - la réalisation en collaboration avec la cellule⁴ en charge du PSRC, d'un plaidoyer auprès des autorités du Ministère et des PTF pour le financement du PAP et du PTA 2015,
 - l'accompagnement de la cellule en charge du PSRC dans la mise en œuvre de la recommandation de la 2^e MCS du PDSEB, qui était de diffuser le PSRC et le PAP actualisé prenant en compte le continuum de l'éducation de base.

Dans la mesure où les documents élaborés avec l'appui du facilitateur (PAP, PTA, recueils d'outils de gestion) sont effectivement utilisés par le MENA, on peut considérer que cette partie des objectifs de la mission (« première phase » selon les tâches décrites précédemment) a été réalisée avec succès et a contribué à l'appropriation du RC par la contrepartie. Par ailleurs, il faut noter que tous ces acquis ont été réalisés et validés en concertation avec les autres PTF (harmonisation).

Limites et défis liés à l'appui au RC du MENA

Même si cette partie repose pour l'essentiel sur l'expérience de l'appui au RC dans le cadre du programme d'appui de la Coopération luxembourgeoise, nous avons exploité la bibliographie pour élargir le champ pour tenir compte d'autres expériences en particulier l'appui de l'AFD au RC du MENA dans le domaine de la planification/programmation.

Déficit de disponibilité et d'engagement de certains agents et cadres du MENA

Malgré les précautions prises pour planifier les interventions du facilitateur sur la base de la disponibilité des acteurs, il faut souligner que la participation des membres du comité en charge de l'élaboration du PAP aux différentes sessions n'a pas été régulière. Cette non-optimisation des ressources a eu pour conséquence une atteinte partielle des résultats prévus par mission, ayant donc un impact sur l'efficacité d'une part et l'efficacité d'autre part de la mission du facilitateur. Il ressort des rapports de mission du facilitateur que certains participants se sont absentés pour des motifs, semble-t-il, hors de leur contrôle.

La conséquence a été un certain enlisement dans l'élaboration du PAP, avec le résultat que l'essentiel du temps d'intervention du facilitateur, soit cinq missions sur les sept planifiées, a été consacré à l'élaboration du PAP. Le MENA n'ayant pas pu finaliser le PAP et le PTA dans les délais, il ne lui a pas été possible de mobiliser l'ensemble des ressources prévues dans le programme d'appui de la Coopération luxembourgeoise pour financer des actions de RC. La mission du facilitateur est donc restée inachevée, car il n'a pas été possible de jouer le rôle de suivi-qualité des actions de RC (« deuxième phase » selon les tâches du facilitateur décrites précédemment).

Ambiguïté sur l'atteinte des résultats - délivrance des produits attendus

Bien que les termes de référence généraux de la mission du facilitateur précisassent que la responsabilité de la mise en œuvre reviendrait aux instances du MENA, des termes de référence spécifiques ont été élaborés par mission avec une précision sur les livrables attendus au terme de chaque mission. De ce point de vue, la responsabilité du facilitateur était engagée à un certain niveau. Ainsi, il a par moment été difficile de situer les responsabilités de la non-atteinte de certains résultats du facilitateur par rapport à ceux du MENA. Ce fût le cas au cours de la mission 2 et cette situation a suscité cette réaction de LuxDev :

⁴ Une cellule appelée également point focal PSRC a été mise en place au sein de la DRH du MENA. Elle est en charge de la mise en œuvre du PSRC. C'est elle qui est responsable de l'élaboration et de la mise à jour du PAP et du PTA du PSRC.

À l'analyse de votre rapport de mission, il ressort que les deux premiers objectifs ne sont que partiellement réalisés et le plan d'action détaillé de votre mission n'a pas été élaboré. Aucune explication n'est donnée pour justifier cette situation.

Bien que votre appui se fasse en mode accompagnement, nous voulions vous rappeler le respect des clauses contractuelles par la livraison des produits attendus dans les délais requis. Aussi, nous vous demandons de nous fournir d'ici le 31 août 2014, une note explicative de l'atteinte partielle des résultats. Pour la même échéance, vous nous transmettez une proposition de plan d'action détaillé de votre mission qui sera soumis pour appréciation au MENA. Celui-ci devra prendre en compte les résultats non atteints au cours de votre deuxième mission.

En réponse à cette mise au point, le facilitateur a fait état de la faible maîtrise par certains participants du contenu des domaines dont ils avaient la responsabilité. Cela n'aurait pas permis de produire les livrables dans les délais convenus.

Pour aller de l'avant, LuxDev a demandé au MENA de faire assurer par ses équipes le travail complémentaire, puis, de le faire examiner à distance par le facilitateur et enfin de le soumettre à validation au cours de la prochaine mission du facilitateur. Cette intervention a ainsi permis d'une part, de recadrer le facilitateur, et d'autre part, d'interpeller le MENA sur l'engagement de ses équipes. En définitive, chaque acteur a honoré ses engagements ce qui a permis de rectifier le tir et de progresser.

Changements du périmètre d'intervention du MENA - environnement

Avec les différentes mutations au niveau institutionnel qui se traduisent par de fréquentes modifications du périmètre d'intervention du MENA, il fallait procéder à une révision du PSRC, qui a été adopté en 2010 au moment où le périmètre du MENA se limitait à l'éducation de base (niveau primaire). Avec le rattachement effectif du préscolaire et du post-primaire au MENA à compter de l'année scolaire 2012/2013 dans le cadre du continuum éducatif de base, il fallait réviser le PAP pour intégrer ces deux niveaux. Suite à la mise en place du nouveau gouvernement en 2016, les attributions du MENA ont de nouveau été modifiées. Cette nouvelle mutation institutionnelle commande une prise en compte de la mission assignée au MENA qui a désormais en charge l'éducation dans tous ses segments (éducation préscolaire, enseignement primaire, enseignements post-primaires général et technique, enseignements secondaire général et technique, formation professionnelle et bien entendu l'alphabétisation). De ce fait, la nécessité de prendre en compte l'ensemble des pans de l'éducation nationale commande que le dispositif de RC élargisse son domaine d'action pour être en phase avec ces changements institutionnels et organisationnels qui induisent de nouveaux besoins. Par conséquent, un diagnostic complémentaire des insuffisances et une priorisation des nouvelles actions devraient être conduits pour une mise en œuvre cohérente et holistique de l'ensemble des actions antérieurement et nouvellement identifiées.

Par ailleurs, cette évolution n'a pas manqué de créer des tensions en interne comme l'attestent les différents mouvements de grève de certaines catégories de personnel, mais aussi en externe avec notamment le Ministère de la Jeunesse, de l'Insertion et de la Formation professionnelles (MJFIP). Il y a eu la création au niveau du MENA d'une Direction générale de l'enseignement et formation technique et professionnelle alors qu'il existe au niveau MJFIP une Direction générale de la formation professionnelle.

Le risque est qu'on assiste à la déconstruction des processus sur lesquels a porté l'appui et à une certaine dispersion des efforts conduisant à un perpétuel recommencement.

Communication et conditions / confort de travail

Le fait que le facilitateur n'a pas aménagé dans les bureaux mis à sa disposition au MENA a été un facteur limitant à son intégration dans l'équipe du Ministère. LuxDev a dû transmettre au MENA une lettre lui demandant de respecter ses engagements dans le cadre de la mise à disposition de conditions de travail appropriées au facilitateur. Il est essentiel que le lieu de travail du consultant soit situé au sein des services de façon à faciliter la relation avec les personnes et les échanges d'information.

Comme le soulignent fort bien Evin et Lecallo (Accompagnement technique et RC : leçons de l'expérience, AFD, 2014) « Le confort du bureau ne doit pas primer sur sa proximité avec les équipes accompagnées. Les relations informelles autour « de la machine à café », sont en effet très importantes pour créer les liens nécessaires au travail d'accompagnement, pour être informé, pour faire passer des messages. Accepter de partager un bureau avec d'autres personnes au sein du service accompagné peut-être un excellent moyen de se faire accepter et d'être ainsi mieux à même de jouer son rôle. Lorsque le consultant accompagne plusieurs services ou directions, correspondant par exemple à des appuis répartis dans le temps, il peut être efficace de s'installer provisoirement dans chacun des services au moment où se met en œuvre l'activité. Cette « nomadisation » du consultant, qui peut par ailleurs avoir un bureau fixe, lui permettra d'être à chaque séquence d'activité au plus près des personnes accompagnées. Cette organisation spatiale du consultant est efficace, car elle maximise la surface de contact avec les services accompagnés et permet ainsi de gagner beaucoup de temps, d'être mieux informé et de développer une relation plus forte avec ces services. »

Ancrage institutionnel

L'ancrage institutionnel du point focal du PSRC au sein du MENA a été consacré par l'arrêté organisant la direction des Ressources humaines (DRH), mais l'absence de collaborateurs exclusivement affectés au service et l'insuffisance des conditions de travail (manque de local en l'occurrence) n'ont pas permis au service d'assurer convenablement la coordination et le suivi de la mise en œuvre des activités prévues dans le cadre de la mission du facilitateur. Il est donc important de s'assurer que l'entité en charge du portage du RC dispose d'un minimum de moyens pour réaliser sa mission.

Le point focal désigné pour porter le PSRC manque de *leadership* ; il est réduit à un service au niveau de la DRH et cet ancrage ne lui confère pas l'autorité nécessaire pour agir. Sa marge de manœuvre est réduite et son pouvoir est contesté par les différentes directions du ministère qui relèvent tout comme la DRH, du SG. Les relations sont avant tout de nature hiérarchique avant d'être fonctionnelles.

Le nouvel organigramme-type des départements ministériels adopté en 2016, consacre la création d'une Direction du développement institutionnel et de l'innovation (DDII) qui a pour missions le pilotage des réformes institutionnelles et la promotion des innovations au sein des ministères. À ce titre, elle est chargée de :

- promouvoir la culture du résultat au sein du département ministériel ;
- concevoir et mettre en œuvre des outils d'organisation du travail pour l'amélioration du management et des prestations du département en rapport avec les normes et standards internationaux ;
- assurer la rationalisation des structures par une veille organisationnelle et institutionnelle ;
- assurer le pilotage du processus de la gestion du changement dans le cadre des réformes institutionnelles et organisationnelles ;
- établir une cartographie des processus et définir les procédures correspondantes ;
- participer à l'élaboration et à la vérification de la régularité des actes juridiques pris au sein du Ministère ;
- procéder à l'évaluation des performances des structures administratives.

Le renforcement des capacités ne saurait se réduire au seul aspect technique. Il doit être conçu dans une perspective de changement et le focus doit être mis sur la dimension « accompagnement du changement ». La DDII ayant entre autres pour mission d'assurer le pilotage du processus de la gestion du changement dans le cadre des réformes institutionnelles et organisationnelles, il nous semble plus pertinent à l'avenir de ramener le portage du PSRC à ce niveau mais sous le *leadership* du Secrétaire général. En effet, ce dernier est le responsable du programme budgétaire « pilotage et soutien aux services de l'éducation formelle et non formelle ». Non seulement c'est une mission qui est dévolue à la DDII, mais aussi, elle a le statut de direction contrairement au point focal qui n'est qu'un service dans une direction à savoir les ressources humaines.

Financement

Il est noté un problème récurrent de financement si bien qu'on en vient à se demander si du crédit est encore accordé au PSRC comme semble l'indiquer ce cri de désespoir lancé dans le rapport bilan des activités de 2016 et perspectives de 2017 dans le cadre de la mise en œuvre du PSRC du MENA.

Les documents d'opérationnalisation (PAP et PTA en l'occurrence) sont régulièrement produits sur la base des besoins priorités, mais le constat est que leur financement s'opère au gré des financements CAST, du budget de l'État et de quelques régies de coopération. À titre d'exemple, il faut noter que si le besoin de financement du PTA 2015 n'a été que de 3,48 % pour un budget prévisionnel de 730 000 000 XOF, la mobilisation des ressources n'a pas été maintenue au fil du temps. En effet, il a été constaté que le budget prévisionnel de 1 409 491 600 XOF pour le PTA 2016 dégageait un besoin de financement estimé à 42,24 % et que celui du PTA 2017 évalué à 459 309 749 XOF resterait quasiment un besoin de financement car ne bénéficiant pas d'apports du budget de l'État ni du financement CAST.

La conséquence de cette faible mobilisation des ressources est que de nombreuses activités inscrites dans les PTA ne sont pas réalisées, situation du reste aggravée par la survenue de nouveaux besoins dus au changement institutionnel intervenu dans le système éducatif.

En tout état de cause, des efforts doivent être encore faits aussi bien par le MENA que par les PTF sous peine de faire du PSRC un instrument de diagnostic aux objectifs inachevés et en passe de tomber dans une désuétude programmée.

LEÇONS APPRISSES

Cinq leçons majeures ressortent de l'analyse sur l'appui en RC du MENA dans le cadre du programme d'appui de la Coopération luxembourgeoise :

Ambition

Le PSRC est un plan très ambitieux dont la mise en œuvre était compromise dès le départ du fait des efforts à fournir et de l'absence d'un chiffrage financier crédible. Même s'il s'agissait d'un processus endogène, le réalisme n'a pas prévalu dans la conduite du processus en termes de planification des actions et des possibilités de financement. Il est donc essentiel d'élaborer des plans de RC réalistes et financièrement soutenables.

Accompagnement perlé : l'appropriation versus livrables dans le temps imparti

Le choix d'une expertise perlée en mode « accompagnement », avec des missions sur le terrain et des appuis à distance, a permis la création d'une relation avec le MENA davantage orientée vers le partenariat et l'échange, une plus forte autonomisation des équipes nationales grâce à une forme d'accompagnement moins intrusive qu'une assistance technique continue. En effet, cette option évite la « banalisation » du consultant dans le paysage administratif, elle optimise l'appui en fixant des échéances assorties de livrables lors de chaque mission de terrain et évite à l'expert d'aller dans son travail vers un mode « substitution ». Cela a été bien apprécié par le MENA. Cependant, elle peut comporter certains risques liés entre autres à des avancées mineures des activités en dehors de la présence de l'expert, ainsi qu'à la difficulté à harmoniser la planification des missions de l'expert et la programmation des activités de l'entité à laquelle l'appui est fourni. De ce fait, elle exige des capacités opérationnelles et managériales chez le bénéficiaire pour assurer la disponibilité d'une équipe technique capable d'interagir avec l'expert quand il est présent et pour maintenir la continuité des activités entre les missions d'appui.

Communication

Comme signalé, cette option nécessite une communication continue et transparente entre les différentes parties prenantes sur les difficultés dans la mise en œuvre de l'appui, de manière à bien situer les responsabilités sur les résultats et livrables attendus de l'appui. Elle nécessite également que le maître d'ouvrage, en l'occurrence le MENA, assume pleinement son rôle.

Par ailleurs, quand l'expert est présent, la communication pour la recherche de l'information de la part du consultant, un travail participatif avec tous les acteurs impliqués et une mise à disposition d'un espace de travail adapté sont des prérequis pour une meilleure efficacité et une bonne efficience.

Ancrage institutionnel

Il est important de s'assurer que l'entité en charge du portage du RC dispose d'un minimum de moyens pour réaliser sa mission. Par ailleurs un certain *leadership* est crucial afin de ne pas avoir seulement des relations de nature hiérarchique, non fonctionnelles. L'ancrage institutionnel doit donc être bien pensé en amont de toute démarche de RC. Lorsqu'une direction est créée avec pour mission le pilotage du processus de la gestion du changement, il sied de lui confier le portage du RC ; cela permet d'éviter une certaine dispersion institutionnelle.

Suivi-évaluation, outils de mesure de la performance et du changement

Un rapport de mise en œuvre du PTA est élaboré annuellement par le point focal. Malheureusement, celui-ci ne permet pas de suivre l'état d'avancement du plan de développement des capacités pour savoir si ce qui est fait contribue réellement au changement envisagé ou s'il faut opérer des ajustements et à quels niveaux. Il est donc essentiel de développer la dimension suivi et évaluation du RC pour savoir si les actions menées contribuent effectivement au changement envisagé en termes d'appropriation par les personnes bénéficiant des actions, d'accroissement de leur autonomie dans la réalisation des livrables, d'optimisation du processus et de pérennisation des acquis, d'amélioration durable de la performance. Des outils appropriés devraient être élaborés et déployés dans ce sens.

CONCLUSION

L'appui de la Coopération luxembourgeoise au secteur de l'éducation au Burkina Faso a été réalisé dans une optique d'alignement sur les politiques et stratégies du secteur de l'éducation et précisément le PSRC du MENA, qui est un document d'ordre stratégique, conçu suivant une démarche endogène et selon une vision holistique du RC. Son opérationnalisation à travers l'élaboration d'un plan d'action était une nécessité. Les résultats escomptés ont été partiellement atteints. Comme acquis, l'appui a permis de concevoir certains outils (plan d'action pluriannuel 2015-2017 et plan de travail annuel 2015) qui ont été utilisés par le MENA ; cela peut être considéré comme un signe d'appropriation. À travers les formations et le coaching, l'appui a aussi permis de renforcer les capacités du MENA aux niveaux individuel et organisationnel. Ainsi, les résultats attendus du développement des capacités des différents domaines identifiés dans le PSRC ont été quantifiés et traduits en objectifs et indicateurs dans un cadre de mesure du rendement.

La désignation d'un point focal et un bon ancrage au niveau de l'institution sont nécessaires afin de faire avancer et de suivre le processus.

Le dispositif organisationnel mis en place pour déployer l'appui à travers notamment l'expertise perlée sous forme de coaching/ accompagnement a été favorable à l'appropriation du processus et il peut être considéré comme un succès quand bien même il n'a pas été intégralement déroulé. Le choix d'une expertise perlée nécessite néanmoins une clarification des responsabilités quant aux livrables à produire aux différentes étapes dans le cadre de l'appui. Il implique également une bonne communication entre les différentes parties prenantes à l'appui et l'intégration de l'expertise lors de ses missions perlées incluant un espace de travail adapté.

Les retards d'exécution dus aux lenteurs opérationnelles du MENA (long temps consacré à l'élaboration du PAP) n'ont pas permis d'appuyer la mise en œuvre effective des actions de RC du PAP révisé et qui devaient être financées sur les ressources de la Coopération luxembourgeoise pour en faire un suivi qualité et le documenter. Il s'agissait pourtant de la deuxième phase de l'appui qui est ainsi resté inachevé. Cela tend à prouver que le RC est un processus non linéaire qui s'accommode difficilement des contraintes de temps et des changements institutionnels auxquels doit faire face un ministère partenaire.

Le travail collaboratif et partenarial qui a été réalisé entre PTF dans la mobilisation du facilitateur a été poursuivi et renforcé dans le cadre des appuis au RC du MENA qui ont suivi. Cela a, par exemple, conduit le Luxembourg dans le cadre de son nouvel appui 2018-2021 au MENA à ne pas intervenir dans l'appui à la gestion des ressources humaines comme cela avait été sollicité par le MENA car ce dossier était déjà pris en charge par l'Agence française de Développement, mais de se concentrer sur l'appui à la mise en place d'un identifiant unique des élèves du Burkina Faso.

Les différents appuis au RC font l'objet de suivi au niveau des groupes thématiques mis en place dans le cadre partenarial entre le MENA et les PTF. De fait, le comité de suivi a progressivement été supplanté par le cadre partenarial dans le suivi du RC. Cela est plutôt positif car ce dernier regroupe tous les acteurs intervenant dans le périmètre de l'éducation ce qui permet d'avoir de ce secteur, une vision holistique. Les différentes actions de RC ne sont plus déconnectées du plan d'action annuel du MENA mais y sont désormais directement intégrées. Toutefois, cela ne garantit pas la disponibilité des ressources pour leur mise en œuvre. Tout comme les autres actions, elles sont soumises aux aléas des régulations budgétaires. Tenant compte de cette situation, plutôt que de disposer d'une longue liste d'actions qui ne pourront être financées, il est indispensable de prioriser les actions et de mettre l'accent sur celles qui contribuent à l'atteinte des principaux changements recherchés au profit du système éducatif burkinabè. En tout état de cause, les PTF devraient intervenir pour faire en sorte que les actions les plus structurantes soient financées soit sur ressources mutualisées du CAST, soit via leur régie. Si cela est effectif pour ce qui est des capacités de gestion financière, des efforts sont encore à fournir pour ce qui concerne les autres capacités (formation, suivi-évaluation, etc.).

BIBLIOGRAPHIE

ADE : Évaluation du RC au sein de la Coopération luxembourgeoise, rapport final, juin 2017

EVIN J. ET LECALLO D. : Accompagnement technique et RC, leçons de l'expérience, 2014

LUXDEV : Document de programme BKF/022, appui au PDSEB 2014/2015

MENA : PSRC, novembre 2010

MENA : Arrêté portant création, organisation, attributions, et fonctionnement du comité de suivi de la mise en œuvre du PSRC

MENA : Plans d'action annuels 2014, 2015, 2016, 2017

MENA : PAP 2015-2017 du PSRC

MENA : PTA 2015 du PSRC

MENA : Recueil d'outils de gestion pour la mise en œuvre du PAP/PSRC 2015-2017

MENA/DRH/PF-PSRC : Bilan des activités de 2016 et perspectives de 2017 dans le cadre de la mise en œuvre du PSRC du MENA, avril 2017

MENA : Bilan des activités de 2015 et perspectives de 2016 dans le cadre de la mise en œuvre du PSRC du MENA

MENA : Bilan des activités de 2016 et perspectives de 2017 dans le cadre de la mise en œuvre du PSRC du MENA

Rapports de missions (1 à 6) du facilitateur en appui au RC du MENA

Stoz V. Methodological support for capacity development assessment and capacity gap identification (and risks mitigation) of the provincial VDF solution



Document interne réalisé par Josaphat Millogo

Responsable de la série : Yann Nachtman,
expert renforcement des capacités

Novembre 2020

