

Annexe G – L'IFT et le développement des capacités

A. Introduction

G1 Dans l'évaluation du document de travail sur le développement des capacités (DC) (Riddell, 2009), il a été expliqué que les réponses à plusieurs questions de haut niveau (QHN) dans cette évaluation de mi-parcours de l'Initiative de mise en œuvre accélérée (IFT) devront attendre jusqu'à ce que les neuf études de pays et les huit études théoriques de pays aient été achevées. Il n'a tout simplement pas été possible de parvenir à des conclusions solides quant à la pertinence, l'efficacité ou l'efficacité de l'IFT pour atteindre ses objectifs de développement des capacités en s'appuyant uniquement sur les données au niveau mondial et les rapports. Cette annexe tente maintenant de synthétiser les éléments de preuve sur le développement des capacités à partir des 17 études de pays, les reliant aussi à l'information recueillie par l'évaluation du niveau global.

G2 Le « déficit » de capacités est l'une des quatre lacunes identifiées comme freinant les pays à atteindre l'Éducation pour tous (EPT). Le « processus » de l'IFT, débutant avant l'approbation, était censé garantir que les donateurs locaux mobilisent le soutien requis pour la préparation et la révision du Plan sectoriel en éducation (PSE) d'un pays, y compris « *en amont des capacités et études techniques et de la construction de consensus* » (IFT 2004d, 2004). Le Cadre a poursuivi en mentionnant que le plan sectoriel « *s'attaquerait aux principaux obstacles à l'accélération de l'achèvement universel du primaire (AUP) dans les domaines de politiques, données, capacité et financement ... et identifierait les contraintes de capacité de mise en œuvre et les stratégies pour y remédier* » (IFT 2004d, p.5). Chacune des études de pays détaille les contributions de l'IFT à ces quatre « lacunes » spécifiques. Cette annexe porte sur le déficit de développement des capacités et les questions soulevées dans toutes les études de pays ainsi qu'un regard sur l'effort global pour suivre le rythme des conceptions changeantes du défi de développement des capacités.

G3 L'IFT a été conçue pour avoir trois canaux principaux d'influence sur le développement des capacités au niveau des pays : le processus d'élaboration et de validation du PSE d'un pays, la contribution du FDPE en particulier et l'utilisation du FC en appui au PSE approuvé. Le tableau 4C du Guide d'évaluation (Secrétariat IFT, 2006a), « les contraintes de capacité et les plans pour les surmonter », énumère les domaines de capacité suivants : le recrutement des enseignants, le soutien et le développement, l'évaluation des élèves et l'élaboration des programmes scolaires, les données pour une meilleure gestion, les systèmes d'achats et contractants, la promotion de la scolarisation chez les populations cibles, l'administration et la gestion, les cadres juridique et institutionnel et les capacités au niveau scolaire. Tel qu'expliqué dans le Guide d'évaluation, « *leur but principal est de s'assurer que les questions fondamentales soient abordées* ».

G4 Trois des quatre objectifs du FDPE se concentrent spécifiquement sur le développement des capacités :

- Soutenir le développement de programmes durables nationaux du secteur de l'éducation ;
- Renforcer les capacités techniques et institutionnelles du gouvernement pour élaborer et appliquer des politiques et des programmes nationaux du secteur de l'éducation ; et
- Améliorer la compréhension des enjeux qui sont les principaux obstacles à l'atteinte de l'EPT grâce à un appui pour des études régionales, des analyses et des stratégies. (IFT 2005a).

G5 Le soutien fourni par le FC varie d'un pays à l'autre, en utilisant différentes modalités de l'aide, et est destiné aux différents secteurs du PSE. De cette façon, l'IFT était potentiellement en mesure d'influencer et de contribuer à surmonter les contraintes de capacités telles qu'identifiées dans l'évaluation. Ces contraintes étaient censées être abordées par des stratégies dans le PSE. L'approche commune de l'IFT dans tous les pays pour lesquels l'IFT entendait se concentrer sur leur processus au niveau national devait également renforcer les capacités. L'IFT vise à développer les capacités dans le processus d'élaboration du PSE d'un pays, en animant les groupes locaux de donateurs et d'éducation et en les soutenant dans le processus de production et d'amélioration du plan. Le soutien de l'IFT aux examens annuels, en conjonction avec d'autres donateurs a également été considéré comme un moyen de développer les capacités locales.

G6 En plus des trois courants principaux de l'influence de l'IFT sur le développement des capacités au niveau national (voir ¶G3 ci-dessus), les discussions au niveau global et les nouveaux concepts de développement des capacités ont mené l'IFT à produire ses propres lignes directrices pour le développement des capacités. Essentiellement, l'IFT a suivi une vague qui est allée au-delà de la conceptualisation initiale de « déficit de capacités » et a examiné les fondements individuels, organisationnels et institutionnels du développement des capacités. La production des lignes directrices de DC a été une entreprise positive, non diminuée par les difficultés rencontrées par tous ceux qui entrent dans le développement holistique des capacités, au lieu de simples efforts à court terme. Sous-jacente à ces défis est la nature intersectorielle de répondre à certains d'entre eux. Par exemple, l'incorporation de nouvelles voies de développement pour le personnel enseignant dans une réforme plus large du secteur public, ou des réformes de la gestion financière dans le secteur de l'éducation qui reflètent les initiatives nationales, sont à la fois des défis énormes que peu de pays ont réussi à surmonter. Ainsi, souligner les limites de la contribution de l'IFT dans de tels engagements, c'est reconnaître la nature complexe de ces réformes et la nécessité d'un engagement à long terme. Sur le plan conceptuel, les lignes directrices de DC ont été une contribution positive à cet égard.

G7 Cette annexe comprend huit sections. Après cette introduction, la section B commence simplement en énumérant certains des facteurs qui ont une incidence sur la contribution de l'IFT pour faire face aux déficits de capacités. La section C fournit quelques éléments des lignes directrices de DC de l'IFT et leur utilisation dans l'IFT. La section D fournit des preuves au niveau national sur la contribution du FC en matière de développement des capacités. La section E traite de la nécessité des lignes directrices du processus du pays pour combler le fossé entre les pratiques et les idéaux de l'IFT de contribuer au DC, en particulier le FDPE. La section F synthétise les aspects positifs de la contribution de l'IFT sur le DC. La section G passe en revue les limites, qui sont surtout observées dans l'utilisation du FDPE dans les pays étudiés. Enfin, la section H choisit certaines tendances de l'ensemble des 17 études de pays.

B. Facteurs influant sur les contributions de l'IFT pour relever le déficit de capacités

G8 De nombreux facteurs ont influencé les contributions apportées par l'IFT pour faire face aux déficits de capacités identifiés dans les pays. Tout d'abord, la période d'implication de l'IFT dans un pays est cruciale puisque les règles d'admissibilité changent. En regardant les origines de l'IFT, l'inclusion principalement d'États fédéraux peuplés comme le Nigeria, l'Inde et le Pakistan, les a placés dans une catégorie différente de pays pouvant bénéficier d'un soutien « analytique ». De plus, sauf pour l'Afrique qui avait le Fonds fiduciaire norvégien pour l'éducation (FFNE), avant 2004, il n'y avait pas de FDPE. Depuis le lancement de l'IFT, les effectifs du Secrétariat de l'IFT ont considérablement augmenté et

des individus se sont rendus responsables du suivi des questions de développement des capacités. En outre, l'application de la « vérification au préalable » de la Banque mondiale (BM) dans son rôle d'entité de supervision ou de gestion du Fonds catalytique (FC) et du FDPE a changé la nature du processus d'approbation et les évaluations requises pour différentes modalités d'aide. En plus, alors que l'IFT s'est développée, une dépendance croissante a été placée sur les groupes locaux en éducation (GLE) en évaluant les PSE des pays candidats à l'approbation. Enfin, les pays avaient des dossiers de base très diversifiés en développement des capacités ainsi qu'un support provenant de différentes constellations d'organisations bilatérales, multilatérales et non gouvernementales (ONG).

G9 Du côté des pays, certains étaient axés, par une variété de façons, sur des questions de développement des capacités, influencés en partie par les organismes et les individus avec lesquels ils interagissaient. Différentes interprétations de ce qu'on entend par développement des capacités ont aussi continué à abonder, non seulement dans l'ensemble, mais aussi au sein des pays, en divisant le personnel des organisations gouvernementales et non gouvernementales ainsi que le personnel des bailleurs de fonds au sein de groupes locaux en éducation (GLE). De même, le leadership et les capacités des individus au sein de ces différentes institutions varient, comme la tradition de ce qui est impliqué dans le développement des capacités, non moindre lorsqu'ils sont perçus comme avantages accessoires, par exemple lorsque les indemnités journalières pour les voyages à l'étranger sont impliquées.

G10 Les études individuelles de pays démontrent que le processus d'approbation de l'IFT a varié considérablement selon les pays, tout comme les évaluations post approbation. Le Guide d'évaluation n'a pas été utilisé systématiquement ou régulièrement et les examens annuels du secteur n'ont pas nécessairement identifiés l'efficacité ou l'efficience des plans d'action des PSE approuvés. En effet, dans l'Examen des vingt-huit plans sectoriels en éducation mené par le Secrétariat de l'IFT (Banque mondiale, 2007c), il a été constaté que « *la majorité des PSE n'utilisent pas une vision holistique à l'égard du renforcement des capacités, mais plutôt se concentrent sur un domaine.* » (p.19) En outre, « *de nombreux pays n'ont pas été en mesure de décrire clairement les stratégies pour surmonter et faire le suivi de ces contraintes (de capacités) avec des options réalistes* ». (p.26)

G11 Les hypothèses énoncées dans le Cadre d'évaluation (Cambridge Education, Mokoro & OPM 2009a) ont été analysées dans chaque étude de pays, en commençant par l'hypothèse générale que la capacité limitée entravait le développement et l'exécution des plans et programmes d'éducation ainsi que le progrès pour la réalisation de l'AUP. De toute évidence, l'IFT a identifié le défi de « déficit » de capacité comme l'une des raisons importantes pour les pays à rechercher du soutien. Il n'est donc pas surprenant qu'aucune des 17 études de pays n'ait constaté une capacité suffisante pour planifier et mettre en œuvre une stratégie d'enseignement pour réaliser l'AUP ou les objectifs plus larges de l'EPT.

G12 Le deuxième niveau de l'évaluation a étudié les activités et apports de l'IFT pour les 17 pays étudiés, en ayant comme hypothèse que l'IFT ait promu une approche harmonisée pour le développement des capacités et ait soutenu le développement des capacités dans des domaines prioritaires pour la réalisation de l'AUP. De la même manière que le FC était destiné à catalyser les donateurs à mobiliser du financement supplémentaire pour les pays approuvés par l'IFT, plus généralement, l'IFT était destinée à promouvoir un développement des capacités harmonisé et coordonné afin d'élaborer et de mettre en œuvre les PSE pour atteindre l'AUP. Le développement des capacités a été adressé jusqu'à un certain point, mais pas entièrement, dans les PSE approuvés des pays étudiés. Toutefois, l'IFT vise à

influencer le comportement des donateurs au-delà du soutien individuel, bilatéral ou multilatéral donné pour séparés les efforts de DC. Chaque étude de pays expose la contribution de l'IFT au développement des capacités dans les trois canaux d'influence, mais aussi plus généralement, vers une meilleure pratique en accord avec les lignes directrices de la Déclaration de Paris et, plus récemment, le Programme d'action d'Accra.

G13 Comme il est résumé ci-dessous, cependant, et à travers l'évaluation dans son ensemble, il y a peu de preuves et seulement des preuves exceptionnelles au niveau des pays que l'IFT promeuve une telle pratique de meilleure qualité et, donc, que l'IFT ajoute potentiellement une valeur ajoutée au-delà des contributions du FDPE et du FC au développement des capacités, à l'évaluation, à l'approbation et aux processus d'examen mené par les LDG.

G14 Le soutien concret de l'IFT sous la forme des contributions du FDPE et du FC est exposé dans chacune des études de pays. Les études notent également l'appui individuel, bilatéral et multilatéral pour le développement des capacités à partir de la situation avant l'arrivée de l'IFT et pendant son engagement. Chaque étude de pays expose les différentes étapes de la contribution potentielle et réelle de l'IFT à travers les cinq volets du Cadre d'évaluation. L'absence de facteurs ou de canaux d'influence de l'IFT sur le développement des capacités n'est pas en raison d'un manque de recherche, mais d'un manque d'apports identifiables.

C. Les lignes directrices de l'IFT en développement des capacités

G15 Les lignes directrices de l'IFT en développement des capacités ont été publiées en 2008. Ceci, à la suite d'un travail effectué par l'Équipe spéciale chargée du développement des capacités qui a été créée en 2006. L'Équipe spéciale a été créée en réponse à la suggestion et à la volonté de l'Allemagne d'entreprendre un travail plus rigoureux dans la lutte contre le « déficit » de capacités au cours de son année (2007) de coprésidence du Comité de pilotage en tant que leader du G8.

G16 La première activité de cette Équipe spéciale était d'avoir un premier aperçu du rôle de la « capacité » dans le contexte de l'IFT. Les réponses à leur enquête ont indiqué que les contraintes de capacité, pour diverses raisons, ne sont pas considérées entièrement et de façon critique lorsqu'on évalue les plans sectoriels nationaux. La « capacité » avait tendance à être conçue comme ressource humaine ou développement des compétences. Les réflexions sur le « développement des capacités » comme englobant plus que le développement des compétences étaient moins fréquentes (IFT, 2008a).

G17 Le déficit de capacités a été l'une des quatre « lacunes » censées être au cœur des stratégies de soutien de l'IFT et les directives de DC étaient destinées à « *soutenir les Groupes locaux en éducation, sous la direction du gouvernement pour élaborer une stratégie avec des actions prioritaires pour le développement durable des capacités à tous les niveaux et domaines.* » (site Internet IFT, 7 août 2009) Le site Internet de l'IFT poursuit en affirmant que :

« Les pays peuvent utiliser les lignes directrices au cours du développement, de l'exécution ou de la révision du PSE, et peuvent inclure une stratégie de DC comme composante du PSE ou développer une stratégie de DC complémentaire au PSE. Cela aidera les Groupes locaux en éducation à mieux coordonner leur assistance technique dans le secteur de l'éducation, mais aussi d'évaluer la robustesse du PSE compte tenu de la capacité disponible. »

G18 Un atelier tenu à Bonn, au printemps de 2007, a introduit aux partenaires en développement les lignes directrices de DC. Par contre, malgré la production par le GTZ d'un plan de diffusion et d'une boîte à outils pour le lancement des lignes directrices de DC dans le pays, celles-ci étaient peu connues dans la plupart des pays étudiés dans cette évaluation et n'ont été utilisées seulement qu'au Nicaragua et au Malawi. Au Malawi et au Nicaragua l'utilisation des lignes directrices de DC de l'IFT a aidé l'évaluation des capacités, où le plan de développement institutionnel a été révisé en fonction des lignes directrices. (De même, la Zambie a utilisé une analyse des contraintes de capacité, mais n'a pas utilisé les lignes directrices de DC de l'IFT.) Tel qu'il a été indiqué par l'Équipe spéciale de l'IFT sur le DC dans son rapport à la Réunion technique de l'IFT à Bonn (IFT 2007w), les lignes directrices devraient pouvoir être utilisées par les intervenants nationaux en éducation afin d'enrichir l'analyse, de stimuler les discussions et de faciliter les solutions aux défis de développement des capacités aux niveaux national et sous-national.

G19 Une véritable appropriation des lignes directrices par l'IFT semble encore lointaine, certains partenaires de l'IFT interrogés les ont rejetés comme étant celle des Allemands et étant trop abstraites pour un usage pratique dans le pays. Ceci en dépit du fait que les lignes directrices s'accordent bien avec les meilleures pratiques en matière de développement des capacités, traitant de manière holistique avec le développement des capacités individuel, organisationnel et institutionnel, et en constituant essentiellement les lignes directrices de DC adaptées au secteur de l'éducation pour l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE). (OCDE, 2006d) Même si elles sont relativement récentes, les lignes directrices de DC ne semblent pas figurer comme partie évidente du travail de préapprobation sur le PSE et, à la fin de 2008, aucune somme du FDPE n'avait encore été consacrée à leur mise en œuvre.

G20 Dans la pratique, il semblerait que les lignes directrices de DC de l'IFT aient été utilisées par hasard plutôt que par planification et que par quelques personnes dans le pays ayant un lien avec ceux qui ont participé en quelque sorte à leur production. Ce point est important car il est un exemple d'un modèle que l'on peut remarquer à l'IFT et qui a ses aspects positifs et négatifs. D'une part, l'IFT est assez grande pour accueillir la diversité, la diversité des organismes de développement, des approches, d'implications, d'engagements à la Déclaration de Paris, etc. D'autre part, étreindre la diversité peut laisser l'IFT sans son propre étiquette, c'est-à-dire ce qui définit « l'IFT ». Par conséquent, les lignes directrices de DC, plutôt que de devenir « propriété » de l'IFT et un élément clé de l'approche de l'IFT, ont plutôt été considérées par beaucoup comme un avantage de l'IFT « à prendre ou à laisser ». Cela s'est produit malgré le fait que les lignes directrices essayaient de promouvoir une « bonne conduite » et de représenter les meilleures pratiques dans un domaine clé pour l'IFT.

D. L'utilisation du Fonds catalytique pour le développement des capacités

G21 Une révision des 17 études de pays montre que l'argent du FC a été dépensée dans le développement des capacités dans les pays suivants : le Ghana (pour le régime incitatif pour les enseignants dans les zones mal desservies), le Cambodge (pour intégrer les contributions au programme « *Child Friendly Schooling* », une politique scolaire d'inspection et de formation de la gestion de l'éducation), l'Éthiopie (gestion de l'éducation), le Mali (formation des enseignants pour les écoles communautaires), le Rwanda (deux centres de formation des enseignants); le Yémen (formation continue des enseignants et le renforcement des capacités en informatique au niveau du district, la planification et les statistiques aux niveaux central et du district) et la Moldavie (soins et éducation de la petite

enfance (SEPE)). Les déficits de capacité n'ont pas été abordés suffisamment dans aucun pays, mais l'IFT a apporté dans certains cas des contributions positives à la planification, l'analyse des politiques et le dialogue sur les politiques. Ce point est discuté plus bas dans le contexte du principal canal d'influence de l'IFT sur le DC, le FDPE.

Adaptabilité pour répondre aux besoins des pays au-delà de l'enseignement primaire

G22 Dans six des pays étudiés, l'apport de l'IFT sur le DC est allé au-delà de l'enseignement primaire, en s'adaptant aux besoins et aux demandes des pays concernés. En Moldavie, le soutien du FC a été axé sur l'éducation de la petite enfance, en fournissant de la formation et du matériel et en développant un système de tutorat, mais n'a pas comblé les pénuries de personnel et les difficultés systématiques de recrutement et de rétention du personnel enseignant. Des stratégies d'enseignement secondaire ont été élaborées avec la contribution de l'IFT au Mozambique, en Ouganda et au Yémen. Au Rwanda et au Mali, le FC a supporté les enseignants à travers la formation au Mali et a permis l'embauche d'enseignants contractuels et la distribution de bonus au Rwanda. Ces exemples montrent la souplesse du financement du FC pour comprendre les besoins de développement des capacités quand ils sont directement liés aux exigences du Plan sectoriel du gouvernement du pays. Malheureusement, ni l'approbation du plan ni le processus national de préapprobation comptent sur l'inclusion d'un plan de développement des capacités pour le secteur.

Effets des modalités de l'aide

G23 Il est de plus en plus reconnu que l'utilisation des systèmes gouvernementaux, lorsqu'elle est possible, est un élément important du développement des capacités institutionnelles. Pourtant, plusieurs des études de cas lient les limites au développement des capacités avec la modalité de l'aide choisie pour le FC. Spécifiquement, la modalité de projet qui, contrairement à l'Appui budgétaire sectoriel (ABS), précise les affectations de ressources particulières et peut ne pas joindre le développement des capacités nécessaires aux sommes allouées. Les études de cas soulignent donc qu'en insistant sur l'utilisation de la modalité de projet, l'IFT diminue l'impact qu'elle pourrait avoir sur le développement des capacités. La modalité de projet au Nicaragua était considérée comme menant à une perte des effets indirects d'amélioration du développement des capacités promu par l'approche sectorielle, qui avait encouragé l'harmonisation de l'appui au DC, plutôt que l'alignement irrégulier avec le PSE. À l'inverse, au Rwanda, où l'appui budgétaire sectoriel (ABS) a été la modalité choisie, la flexibilité dans l'allocation des ressources, y compris pour le DC, a promu des liens plus étroits avec le programme de réforme du service publique, ainsi que la mise en œuvre par les systèmes gouvernementaux réguliers⁷⁶. Au Cambodge et en Moldavie, d'autre part, la modalité d'aide retenue pour le financement du FC nécessite un double développement des capacités puisque la formation sur les procédures d'approvisionnement de la BM s'est déroulée parallèlement à un développement des capacités plus aligné et qui a commencé plus tôt.

E. Le Fonds de développement du programme d'éducation (FDPE) et le développement des capacités

G24 L'appendice IV traite du FDPE plus en détails, tel que décrit dans le Document cadre de l'IFT (IFT 2004d), le FDPE a été créé en 2004 pour fournir du financement « *pour des études prioritaires, le développement des capacités, la sensibilisation nationale et des consultations entre intervenants.* » (Ibid, p .5) Le document cadre mentionne que le FDPE est créé afin d'aider les bailleurs de fonds locaux dans leur appui au « processus de l'IFT »,

⁷⁶ Ces liens avec les effets des modalités de projet couvrent clairement une série de dates d'approbation de pays (Nicaragua (2002), Moldavie (2005), Cambodge et Rwanda (2006)).

qui « comprend des études techniques en amont et le développement de capacités et de consensus pendant que les pays développent la composante d'éducation d'un PSRP et/ou préparent ou révisent les plans sectoriels nationaux en éducation ». (ibid, p. 5) Les objectifs et les principes opérationnels du FDPE (détaillés à l'annexe IV) montrent qu'il était envisagé comme un moyen d'aider les pays dans leur développement de Plan sectoriels en éducation (PSE) crédibles. Il utiliserait des partenariats entre donateurs et augmenterait l'harmonisation et les procédures d'alignement, reflétant les nouvelles modalités de l'aide.

G25 L'appendice IV fournit un examen approfondi de l'utilisation du FDPE, mais il est important de définir ici le rôle que le FDPE a joué dans la contribution de l'IFT au développement des capacités. En particulier, le Guide des processus nationaux, qui explique les étapes pour l'approbation de l'IFT, notamment pour s'attaquer au déficit de capacités, illustre le fossé entre les procédures idéales et les pratiques du passé, qui, après tout, ont mis en relief la nécessité d'un tel guide. Différents intervenants ont compris différemment l'objectif du FDPE⁷⁷ et les travaux menés actuellement par l'Équipe spéciale du FDPE sont conçus pour apporter une meilleure compréhension et des pratiques plus efficaces.

G26 Dans le Guide des processus nationaux (IFT 2009a), l'utilisation du FDPE est à l'étape 3, en faisant le bilan du secteur. Le guide précise que les principales caractéristiques de l'IFT sont qu' « elles visent à faire progresser tous les aspects de l'agenda pour l'efficacité de l'aide, elles se concentrent à combler les quatre lacunes identifiées dans le Cadre de l'IFT (données, politiques, capacités et finance) et ... l'IFT peut faire appel au Fonds de développement de programmes d'éducation (FDPE). » Les études de pays réalisées pour cette évaluation illustrent le manque de compréhension de la façon dont l'IFT remplit ses objectifs, qui sont souvent plus ambitieux que la définition des caractéristiques. En effet, le Guide poursuit en affirmant qu' « il est important que le Ministère de l'éducation vise la participation d'autres entités gouvernementales, par exemple le Ministère des finances, la Commission de services publics, les unités administratives locales, et les ministères responsables du travail, des jeunes, du genre, etc. » et que « par exemple, il est essentiel que le PSE soit entièrement chiffré et clairement intégré dans la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté (PRSP ou équivalent) ainsi que les cadres de dépenses à moyen terme, mais aussi en termes d'autres politiques et stratégies autour de la réforme du service public, la décentralisation, la parité des sexes et d'autres questions transversales telles que le VIH/SIDA, l'équité, l'inclusion et l'apprentissage. » Bien qu'il soit clair que certains de ces liens ont été établis, il y a eu peu de réponse au niveau national autour de ces principes : l'influence de l'IFT sur le développement des capacités à travers le FDPE n'a pas été liée à des réformes du service public, ni, sans surprise, à l'augmentation des salaires des enseignants et n'a pas fait le lien entre chemins de carrière et résultats d'apprentissage. Ainsi, le rôle du FDPE de contribuer à l'estimation nécessaire pour un PSE crédible a été limité. Néanmoins, le FDPE a contribué par d'autres moyens au développement des capacités des pays partenaires, tel qu'il est exposé dans les deux prochaines sections qui offrent un aperçu des aspects positifs et les limites des diverses influences de l'IFT sur le développement des capacités.

F. Quelques-uns des aspects positifs de la contribution de l'IFT au développement des capacités

Rapports de situation des pays et modèles de simulation de politiques

⁷⁷ Voir la section de l'annexe IV qui présente certaines des perspectives exprimées par les interviewés lors de cette évaluation.

G27 Les rapports les plus détaillés et positifs sur la contribution de l'IFT au développement des capacités ont porté sur l'élaboration et l'utilisation, en particulier pour le dialogue des politiques, des Rapports de situation des pays (RSP) et des modèles de simulation des politiques qui ont été pris en charge, d'abord par le NETF en Afrique, ainsi que par la BM et, depuis 2004, par le FDPE. Toutefois, l'expérience du Burkina Faso de deux vagues de support au DC a généré des leçons pour d'autres pays. La première vague, entièrement financée par le NETF, a été « axée sur « le produit » (à savoir l'analyse diagnostique du système d'éducation lui-même) et a été achevée en un très court laps de temps, tandis que le deuxième RSP a porté sur le « processus » (c'est-à-dire le renforcement des capacités en analyse de données) et a été réalisé sur une période de 18 mois. » (Chiche et al 2009, p.67 | 8.27) Cette distinction entre le produit et le processus a une incidence sur toutes les activités de DC pour lesquelles l'IFT a contribué puisque cela concerne la modalité et l'efficacité du DC, et non pas le produit final seulement, aussi urgent que cela puisse être pour l'approbation et le versement éventuel du FC. En d'autres mots, compte tenu particulièrement du temps beaucoup plus long dans la deuxième vague de DC dans ce domaine et de l'évaluation d'une viabilité beaucoup plus susceptible de développer des capacités, un équilibre doit être clairement établi entre la production de ces outils et la propriété et la durabilité de leur utilisation dans les pays bénéficiaires.

G28 D'autres pays ayant des expériences positives de développement des capacités dans ce domaine incluent le Mozambique, où « l'élaboration des politiques (étaient) plus éclairée par l'analyse des répercussions financières des diverses options de politiques » et « l'IFT a contribué à l'amélioration de la qualité technique des processus d'élaboration de politiques et de planification » (Bartholomew et al 2009d, Annexe E). Cependant, la durabilité des capacités développées dans les adaptations apportées au modèle de simulation de l'IFT était jugée « fragile ».

G29 Au Rwanda, en Ouganda et au Yémen, des expériences positives ont également été enregistrées dans le développement des capacités, accompagnant ainsi l'analyse des coûts et le travail de simulation des politiques pour lesquels l'IFT a contribué. Il est clair que les outils et que le développement des capacités ont contribué à améliorer la planification, l'analyse des politiques et l'allocation des ressources, même si le rythme et les modalités d'un tel soutien ont pu avoir réduit la viabilité des processus. Le succès de l'appui et des contributions découle de l'encadrement concerté et régulier qui caractérise les pratiques les plus réussies, comme l'ont confirmé les entretiens avec les membres de l'équipe au siège de la Banque mondiale qui ont persisté dans leurs efforts visant à la transformation des activités du NETF en celles du FDPE. Quelles que soient les modalités, même les pratiques les plus efficaces ne peuvent surmonter la mobilité du personnel souvent formé hors du ministère.

La nécessité d'une coordination des enseignants

G30 Bien sûr, toute la question des enseignants et de leur formation exige une réponse globale qui va au-delà du développement de capacités à court terme et de raccourcis autour de la réforme du service public. Comme nous le verrons dans la section suivante, faire face à ces grandes questions est l'exception et non pas la règle. Toutefois, au Cambodge, même si l'IFT n'a pu aider à la coordination de la formation des enseignants dans son ensemble, le FC s'attaque à la coordination des contributions aux écoles (*Child Friendly Schools*) en intégrant les efforts de nombreux participants dans un plan directeur.

Les lacunes principales de connaissance

G31 Le Yémen, peut-être à cause de son histoire en tant que donateur orphelin, mais peut-être aussi en raison des conseillers techniques particuliers concernés (comme c'est

fréquemment l'explication dans de nombreux cas), a bénéficié d'une série d'études qui ont comblé un manque d'information important dans l'élaboration du RSP. Ainsi, contrairement à plusieurs autres pays dans lesquels il semblait y avoir des études individuelles et faites au hasard, au Yémen, il semble qu'un effort concerté ait été fait pour combler le manque de connaissances concernant la structure institutionnelle de l'éducation, les flux d'élèves dans les classes, les niveaux et types d'éducation, l'enquête du budget des ménages, en 2005, sur les causes d'abandon scolaire et le lien avec la qualité de l'éducation, une évaluation du temps de travail dans les écoles primaires et secondaires, etc. (Duret et al 2009, I 4.36) Dans le contexte du développement des capacités pour la planification et l'analyse des politiques, combler ce manque de connaissances ou d'information joue un rôle important, bien qu'il ne peut présumer toujours avoir un effet durable sur les capacités locales.

G. Certaines limites de la contribution de l'IFT au développement des capacités

G32 De façon similaire, en regardant à travers les différentes influences de l'IFT sur le développement des capacités, un certain nombre de limitations peuvent être observées dans les pratiques et les approches adoptées.

Gestion du DC par pays

G33 Le Rwanda est un exemple exceptionnel d'un pays qui, après avoir adopté une réforme du secteur public, a vu la création d'une « *agence publique chargée de coordonner et de superviser les initiatives de renforcement des capacités à travers le Gouvernement.* » (2009a Chiche, I.5.60) Ironiquement toutefois, « *l'examen complet de la structure salariale du secteur public* » réalisé en 2007, excluait les enseignants. Bien qu'une telle gestion du DC par le pays, comparativement de par les donateurs, ne puisse être attribuée à l'IFT, elle est soulignée ici surtout en raison des contre-exemples dans le paragraphe suivant. Peut-être que le Rwanda n'avait pas besoin d'assistance de la part des donateurs à cet égard, alors que dans d'autres pays, la gestion du DC est précisément ce qui manque.

Approches ni harmonisées ni coordonnées

G34 Bien que l'IFT réunisse les donateurs pour supporter l'EPT, il semble qu'elle n'ait pas harmonisé les méthodes de développement des capacités, en dépit de la pertinence d'une grande partie du soutien accordé. Non coordonnée et au hasard pour combler les lacunes, a continué d'être la norme à quelques exceptions près. Au Cambodge, la planification du développement des capacités qui a eu lieu a été séparée de la planification opérationnelle, réduisant ainsi les liens avec les activités départementales. En effet, une critique du développement des capacités de l'IFT, plus généralement, est qu'il a porté principalement sur le travail en amont, l'hypothèse étant que les capacités en aval seraient suffisamment couvertes par le PSE. En Éthiopie, le développement des capacités était de bas profil, surtout au niveau de la mise en œuvre. Au Ghana, une approche *ad hoc* a été adoptée, faute de synergie systémique nécessaire à la réforme institutionnelle. Au Kenya, le développement des capacités était fragmenté en plus de 23 Programmes indicatifs du Programme kenyan d'appui au secteur de l'éducation (PKASE) avec une distribution *ad hoc*. Ni un plan d'assistance technique (AT) a été développé, ni un examen des exigences du développement institutionnel n'a été établi au Kenya ou, de façon similaire, au Yémen. Il y a eu une dépendance trop marquée pour la formation sans l'examen des structures et processus organisationnels ajoutés aux besoins de compétences, alors qu'au Burkina Faso, comme au Ghana, le développement des capacités n'a pas été abordé de façon adéquate, ni exhaustive.

S'engager dans l'appui des politiques : réforme du secteur public et approches holistiques

G35 L'engagement dans des initiatives de réforme du secteur public avec le développement des capacités est l'exception et non la règle : de nombreuses formes d'évitement ont été et sont encore utilisées. Cela est particulièrement le cas pour les enseignants, qui représentent une proportion significative de la fonction publique dans la plupart des pays. L'indice de référence de 3,5 fois le produit intérieur brut (PIB) dans le Cadre indicatif (CI) a soulevé la controverse, surtout lorsque l'indicateur, comme dans certains pays francophones d'Afrique de l'Ouest, tel le Burkina Faso, était inférieur au salaire moyen des enseignants. Néanmoins, son utilisation dans les simulations de politiques au Burkina Faso a été extrêmement utile en apportant un peu de réalisme dans les choix de politiques. Toutefois, lorsque cette référence a été considérée comme une condition, plutôt que comme une référence indicative, elle n'a pas aidé le dialogue des politiques.

G36 D'autres formes d'évitement des questions de réforme du secteur public ont inclus des groupes de mission prioritaire tels qu'ils ont été utilisés au Cambodge. Ici, les incitations salariales sont accordées aux fonctionnaires permanents qui se font confier des responsabilités importantes pour les réformes, ce qui vise à éviter l'introduction de personnel en parallèle, mais n'aborde pas les questions sous-jacentes de la réforme du secteur public. Les salaires des enseignants ont été exclus de la réforme du secteur public en Éthiopie et la question des salaires bas des enseignants et les problèmes de leur maintien dans le système, a mis du temps à être discutée en Moldavie. Au Pakistan, en dépit de la reconnaissance des déficits de capacités en enseignement, la nature politique des nominations d'enseignants n'a commencé que récemment à être abordée. Si on note le manque d'engagement dans l'appui des politiques, il faut aussi souligner son importance et ne pas réduire son défi. L'expérience pratique de l'IFT, qui a porté principalement sur les ministères d'éducation, plutôt que sur l'orientation des engagements du Guide des processus nationaux récemment produit, ne connecte pas « naturellement » le secteur de l'éducation aux questions plus larges de réforme.

Gestion du DC par les donateurs

G37 La gestion du développement des capacités par les pays bénéficiaires eux-mêmes est un aspect important lié à sa durabilité. Ce fait est reconnu au Kenya dans l'étude du pays. Pourtant, il y a eu peu d'évolution pour un fonds commun d'AT ou un plan cohérent d'AT, qui sont tous deux des moyens d'exercer potentiellement la propriété nationale et la gestion. Au Cambodge, le développement des capacités a été laissé aux donateurs dans la pratique, ce qui a également été le cas au Pakistan. De façon similaire au Nigeria, aucun plan d'assistance technique n'a été développé. Bien que le FDPE lui-même soit un « fonds commun d'AT » (au niveau international), il n'a été que faiblement coordonné et sans transparence avec l'autre AT au niveau national.

H. Certains modèles dans l'ensemble des études de pays⁷⁸

G1 G38 Outre le fait de ressortir les points positifs et négatifs qui ont été soulevés dans les études de pays, il y a également quelques modèles qui peuvent être discernés. Il est peu utile de tenter de faire le compte pour chaque caractéristique, en particulier avec les études théoriques dans lesquelles pas toutes les mêmes questions pouvaient être répondues en l'absence d'une visite dans le pays. En outre, alors que les études de pays

⁷⁸ Chaque étude de pays inclut un chapitre sur les questions de développement des capacités.

mentionnent une série de dates d'approbation, de statuts pré-IFT et de continents, un compte semblerait les rendre statistiquement « représentatives », ce qu'elles ne sont pas. Néanmoins, voici quelques-unes des conclusions qui portent sur les diverses influences de l'IFT sur le développement des capacités dans les cas étudiés.

- C'est l'exception, et non la règle, que les pays aient des plans de DC, et l'IFT n'a pas contribué significativement à la prévalence de ceux qui les ont.
- Même dans les pays ayant des approches sectorielles, l'IFT n'a pas encore donné l'effort supplémentaire pour l'harmonisation et la lutte globale des questions de DC qui sont explicites dans les lignes directrices des processus nationaux, les lignes directrices de DC de l'IFT et, en plus, les ancêtres de ces « bonnes pratiques », à savoir l'OCDE et, plus tôt, les lignes directrices de DC de l'UE (EuropeAid 2005)⁷⁹. Au Rwanda et au Mozambique (qui avaient des plans de DC), au Nicaragua (qui a utilisé les lignes directrices de DC de l'IFT), en Éthiopie (qui attaquait sérieusement les problèmes de DC) et au Malawi (travail effectué avec les lignes directrices de DC), l'IFT n'a pas promu l'harmonisation ou la lutte globale contre les problèmes de DC. Au Mali, malgré les différentes contributions faites par les différents donateurs, cette aide était encore jugée disparate et, au Rwanda, les liens n'ont pas été faits entre le secteur de l'éducation et le DC nationales, ou la réforme de la fonction publique. Ce sont des questions difficiles que peu de pays ont abordés de manière satisfaisante et la contribution de l'IFT n'a pas encore eu un effet significatif.
- Dans les pays étudiés, aucune approche globale de DC n'a encore été renforcée par l'IFT, y compris les rares qui utilisent les décisions des lignes directrices de DC de l'IFT.
- Dans seulement quelques pays, il y avait une connaissance du FDPE à l'extérieur de la BM, et un savoir faire pour donner la priorité et accéder au fonds. Lorsqu'il y avait sensibilisation au FDPE, par exemple au Mali ou au Kenya, en général, c'était seulement parmi une petite poignée de donateurs et pas nécessairement par le gouvernement. Ainsi, la possibilité d'une participation généralisée et de discussions sur l'utilisation potentielle du financement du FDPE faisait défaut.
- Un aspect positif, déjà indiqué, de l'influence de l'IFT sur le développement des capacités est le recours au FDPE pour la préparation de plans, qui est l'utilisation prioritaire du FDPE. Toutefois, cela n'a en aucune façon été uniforme et, dans certains cas, notamment le Ghana, le Rwanda et le Mali, peu d'attention a été accordée à l'utilisation du financement du FDPE pour la révision des PSE.
- Bien que dans la majorité des cas, les travaux réalisés avec les fonds du FDPE aient été pertinents, souvent à cheval sur les programmes existants, il y a eu souvent des réserves sur l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des fonds du FDPE.

G39 Chaque pays est différent et présente une configuration distincte sur comment exactement l'IFT a utilisé ses canaux d'influence sur le développement des capacités, que ce soit en termes d'évaluation et de processus d'approbation, l'utilisation des lignes directrices de DC de l'IFT, le FDPE ou le fonds fiduciaire FC. Cette annexe a relevé des

⁷⁹ EuropeAid, Institutional Assessment and Capacity Development: Why, What and How?, Aid Delivery Methods Concept Paper, Commission de l'Union européenne, Bruxelles, septembre, 2005.

incohérences et des lacunes dans l'évaluation et processus d'approbation, dans le fonctionnement du FDPE⁸⁰ et dans l'utilisation des lignes directrices de DC. Celles-ci ont rendu nécessaire la production du Guide des processus nationaux et une discussion continue sur la réforme du FDPE pour adopter des pratiques plus conformes aux idéaux de la performance de l'IFT, qui sont bien exprimés dans les lignes directrices de DC, même si elles sont faiblement communiquées au niveau national. Les déficits de capacités ont été identifiés dans certains pays de l'IFT, mais pas tous et pas nécessairement de manière globale. Relativement limitée, une utilisation fragmentée du FC a été faite pour le développement des capacités. Jusqu'à maintenant, une harmonisation des apports de DC a rarement été favorisée par l'implication de l'IFT et un support complet pour le DC n'a été fourni dans aucun des pays étudiés.

⁸⁰ Voir les détails à l'annexe IV.