

Evaluation externe du PRODERE-AO

« Programme de développement des réseaux pour l'éducation en Afrique de l'Ouest »

de Solidarité Laïque

Synthèse de l'évaluation

Catherine DELHAYE et José RAKOTOSAFY - Juillet 2008

Le PRODERE-AO

Le PRODERE-AO « *Programme de développement des réseaux pour l'éducation en Afrique de l'Ouest* » mené par Solidarité Laïque a pour objectif général d'appuyer la mise en réseau et de renforcer l'autonomie et les capacités d'intervention collective et individuelle des organisations de la société civile, pour l'amélioration du système éducatif dans cinq pays d'Afrique de l'Ouest : le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Sénégal. Il est mis en œuvre dans le cadre d'une convention programme signée entre Solidarité Laïque et le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes.

La mise en œuvre du PRODERE-AO s'appuie sur une diversité d'acteurs et de partenaires (57) : associations d'éducation populaire, association de parents d'élèves, associations de développement local, de formation et d'animation, groupements locaux, syndicats d'enseignants et d'animation jeunesse. La plupart d'entre eux n'avaient pas ou peu eu l'occasion de travailler ensemble. L'organisation du partenariat prévoit :

- Au nord : un comité de pilotage, organe politique du PRODERE-AO ; une cellule d'appui technique, organe opérationnel de coordination et de gestion du programme ; un comité de suivi associant des représentants du MAEE¹ ; des chefs de file thématiques.
- Au Sud, les organisations africaines partenaires des organisations membres de Solidarité Laïque impliquées dans le programme se sont réunies en « comités nationaux ». Le programme prévoit qu'une coordination sous-régionale soit opérationnelle au cours de l'année II.

Les outils du PRODERE sont de trois ordres :

- des « actions de terrain » conçues conjointement par les organisations du Nord et du Sud déjà partenaires, qui développent des activités communes répondant à des besoins pré-identifiés par les réseaux nationaux (études de faisabilité, formations) ;
- le fonds d'appui aux initiatives locales (FAIL) qui permet de cofinancer des actions mises en œuvre par des acteurs de terrain (animateurs et éducateurs socio-éducatifs, directeurs d'écoles, élus locaux, enseignants, responsables d'associations locales,...). Sa gestion étant confiée aux comités nationaux, il a aussi pour vocation de renforcer les compétences des organisations membres. Enfin, il doit permettre d'ouvrir les comités nationaux à de nouveaux acteurs locaux, les organisations bénéficiaires devenant automatiquement membres des réseaux ;
- des actions dites transversales : réunions, séminaires et rencontres internationales pour partager les savoir-faire et devant aboutir à la mise en place d'un réseau sous-régional.

Les actions sont menées en référence à quatre thématiques : la petite enfance, l'éducation de base, l'éducation non formelle, le développement local / la coopération décentralisée.

Objectifs et méthodologie de l'évaluation externe

L'évaluation externe a été prévue dès le lancement du PRODERE AO pour mesurer et apprécier les avancées du programme à mi parcours de son développement (fin de la phase I), et procéder à des « réajustements » le cas échéant. De fait, elle a été conduite après un peu plus de trois ans : quinze mois de phase pilote et deux ans de phase I. Les 4 axes d'analyse de l'évaluation étaient les suivants :

- 1) Analyse du programme : mise en réseau et « renforcement des capacités » (pertinence, cohérence, efficacité et impact)
- 2) Analyse des partenariats dans la dynamique de mise en réseau (dispositif organisationnel)
- 3) Analyse des modalités de mise en œuvre du programme (modes opératoires, analyse budgétaire, pérennité)

¹ Mission d'Appui à l'Action Internationale des Organisations Non Gouvernementales, services de coopération et d'action culturelle

4) Analyse de la relation spécifique entre le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Solidarité Laïque et ses membres

L'évaluation s'est déroulée entre mars et juin 2008, d'abord en France (analyse documentaire et entretiens avec les membres du Comité de pilotage nord) puis au Mali et au Niger. Les évaluateurs y ont rencontrés les structures fondatrices (quatre par pays), des structures nouvellement entrés dans les comités nationaux, d'autres opérateurs du secteur de l'éducation, des représentants des pouvoirs publics (Niger) et de la coopération française (SCAC et AFD). Quelques visites ont été faites à des actions locales. La présence de l'évaluatrice comme observatrice aux Rencontres de Niamey organisées par le PRODERE AO fin avril lui a permis de recueillir de nombreuses informations et de s'entretenir individuellement avec les représentants des comités nationaux des 3 autres pays.

Au Mali et au Niger, une restitution à chaud a permis de partager les principaux constats et analyses avec les comités nationaux et d'en débattre avec eux. Une restitution de la partie terrain a également été faite au comité de suivi de l'évaluation début mai, et après quelques entretiens complémentaires en France (notamment avec le MAEE), la restitution d'ensemble a eu lieu le 1^{er} juillet, en présence de représentants des comités nationaux des cinq pays d'Afrique de l'Ouest.

Principaux constats

Le PRODERE AO est un programme globalement pertinent. D'abord parce que les besoins en matière d'Éducation Pour Tous sont énormes dans les pays du programme : ces cinq pays ont en commun un niveau de vie et un développement humain très faible, une population de moins de 15 ans très importante et un long chemin à parcourir d'ici 2015 pour atteindre l'objectif de scolarisation primaire universelle. Ensuite parce que les sociétés civiles sont en construction, de même que leur dialogue avec les pouvoirs publics et les partenaires techniques et financiers. Dans un paysage relativement complexe et mouvant, l'enjeu pour les réseaux du PRODERE AO est de se positionner dans les faitières comme un acteur fort sur la thématique Éducation Pour Tous.

Le « réseautage » est l'apport le plus plébiscité par les partenaires du Sud...

Les deux comités nationaux (appelés aussi réseaux dans le texte) sont des organisations de qualité, dynamiques et fiables. Ils se sont constitués autour de structures de poids, qui ont en général une longue histoire et une position importante dans le contexte national, et qui appartiennent toutes à un ou plusieurs réseaux nationaux, africains voire internationaux pour l'éducation. Les groupes sont soudés, s'investissent avec beaucoup de sérieux et tirent le meilleur parti possible du programme. Les membres ont développé une vision stratégique et recherchent une cohérence et un impact optimal. Tous les comités nationaux jouent la carte de l'ouverture par le biais du FAIL, et ont intégré ces deux dernières années des structures souvent plus petites mais avec de grands potentiels. Leur forte dynamique s'appuie sur une appréciation positive du programme ; pour les partenaires du Sud, le « réseautage » : avoir pu se connaître et apprendre à travailler ensemble, à l'échelle du pays, de la sous région et avec un ensemble élargi de partenaires du nord est l'apport majeur du PRODERE AO.

... mais il manque plusieurs facteurs de réussite dans la démarche de construction des réseaux

Le programme est construit sur une conception cohérente de ce que peut être et faire un réseau en articulant actions, échanges et plaidoyer. Mais cette articulation n'est pas encore valorisée dans les faits et il manque plusieurs facteurs de réussite dans la démarche de construction des réseaux, en particulier : un état des lieux initial, qui aurait permis de distribuer plus rationnellement les rôles (notamment chefs de file thématique au sud) et de construire un plan de renforcement des compétences fondé sur des éléments objectifs ; des moyens humains et techniques permettant de traiter l'information et de communiquer plus facilement, des outils de suivi et de pilotage.

Le FAIL est un outil structurant, mais les contraintes sont disproportionnées

Les partenaires du Sud apprécient le FAIL : il permet des réalisations concrètes dont les premiers effets se font sentir pour les bénéficiaires finaux. Ensuite, en plaçant la responsabilité au niveau des Comités nationaux et en leur donnant une grande autonomie de décision, le FAIL contribue effectivement à la structuration collective et à la montée en compétences des membres des réseaux, notamment en gestion de projet. Il a également permis d'attirer de nouveaux membres et d'élargir le réseau. Enfin, il donne à celui-ci une bonne crédibilité, que ce soit auprès des communautés et autorités locales ou auprès des autres réseaux de la société civile active en éducation.

Par contre, il fait l'objet de nombreuses critiques convergentes chez les partenaires du Sud (dans les cinq Comités nationaux) et certains partenaires du Nord, sur plusieurs points : procédures « imposées et rigides », délais excessivement courts, part d'autofinancement exigée trop importante, montants limités ne permettant pas d'attirer des structures importantes qu'il serait intéressant d'associer au Comité national, dispersion et juxtaposition de micro projets.

Un avis positif sur les formations mais une approche peu construite du renforcement de capacités

Les partenaires du Sud expriment un avis très positif sur les actions de formations. Cependant, on constate une programmation assez « aléatoire » des actions de renforcement de capacités, qui se sont négociées plus souvent en bilatéral entre partenaires nord et sud que structurées en référence à une stratégie. De plus, le PRODERE AO propose une approche du renforcement de capacités ciblée sur les capacités de gestion de projet, gestion financière, reporting, qui permettent d'apporter une réponse correcte aux demandes des bailleurs de fonds, mais prend peu en compte les champs organisationnel et institutionnel (planification stratégique, capitalisation, plaidoyer, positionnement et relations institutionnelles), qui sont pourtant au cœur des intentions du PRODERE AO. Enfin, certaines formations sont confiées à des intervenants du nord alors que les compétences existent au sud ; en année 1 par exemple, le différentiel aurait permis de réaliser 25% d'actions FAIL en plus.

Des rencontres inter pays appréciées et des travaux thématiques qui commencent à se construire...

Les partenaires nord et sud se sont rencontrés régulièrement depuis le début du programme : séminaires nationaux de présentation de la phase pilote, rencontres franco-africaines de Paris, rencontres sous régionales de bilan-programmation, séminaires thématiques transnationaux. Tous sont très positifs sur ces rencontres qui constituent le deuxième niveau du « réseautage », permettant une ouverture large sur de nouveaux partenariats sud et nord, la découverte de nouvelles approches et une réflexion croisée entre pays confrontés aux mêmes défis.

Après une longue période de tâtonnement, le travail sur les thématiques commence à prendre corps. La dynamique a été lancée avec le séminaire Petite Enfance à Dakar en 2007, suivi début 2008 par des séminaires sur la déperdition scolaire à Ouagadougou et sur les Parents d'Elèves à Bamako. Sur ces bases, les groupes de travail nord ont pu formuler des propositions pour la phase 2. Il reste à clarifier le rôle des chefs de file thématique sud et surtout à faire le lien avec les autres composantes du programme : actions, capitalisation, plaidoyer et renforcement des capacités, pour gagner en cohérence, impact, visibilité et crédibilité.

... hormis pour le « Développement Local », thématique floue et « fourre tout »

Les actions terrain et FAIL sont validées et classées en référence aux quatre thématiques, et lorsqu'une action ne rentre pas dans les trois autres, elle a tendance à être étiquetée Développement Local. On y retrouve de ce fait des actions très hétérogènes. De plus, cette thématique est posée en référence à du développement « à la base » alors que le concept a beaucoup évolué en s'inscrivant dans le contexte de la décentralisation. Tous les acteurs du programme s'accordent pour remettre en question cette thématique, et les divers entretiens et les débats entendus aux Rencontres de Niamey montrent que les parties prenantes ont bien conscience que l'approche territoriale des questions éducatives associant les collectivités locales et la « communauté éducative » au sens large est une nécessité.

Une visibilité des réseaux nationaux encore limitée

D'après les entretiens avec les cinq comités nationaux et des personnes externes au PRODERE (autres opérateurs, pouvoirs publics, bailleurs de fonds), il semble que le programme n'ait pas une visibilité forte pour les autorités. De même, les relations avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) sont encore délicates et surtout limitées au SCAC et à l'Agence Française de Développement, alors que par exemple au Mali, il y a 15 PTF dans le secteur Education. Cela peut se comprendre : les Comités nationaux n'ont pas suffisamment de réalisations à leur actif pour être considérés comme des interlocuteurs qui comptent. Mais comme le poids financier du programme – et donc son impact potentiel sur l'Éducation Pour Tous tant au niveau opérationnel que politique – est relativement faible, comparativement à d'autres opérateurs en éducation, la situation a peu de chance de changer si le dialogue n'est pas plus construit et appuyé sur une stratégie plus structurée.

Une construction partenariale plus rapide au sud qu'au nord

Les organisations impliquées dans le programme n'avaient pour certaines jamais travaillé ensemble, et les partenaires du Sud ne se connaissaient pas forcément. La construction d'un programme partagé a donc été à la fois un objectif (rationnaliser, regrouper, créer des synergies, donner de l'ampleur, de la visibilité) et un défi. Les effets bénéfiques du programme sur le partenariat semblent plus forts au sud qu'au nord, avec une construction rapide des réseaux et une bonne cohésion. Entre nord et sud et au nord surtout, les débuts ont été un peu chaotiques, mais le partenariat a beaucoup progressé en trois ans. Les points de vigilance sont de trois ordres : les chantiers sont encore très déterminés par le nord, les partenaires ouest africains n'ont pas encore une place à leur hauteur de leurs compétences et de leur engagement, les échanges donnent trop d'importance aux questions opérationnelles, au détriment de vrais débats stratégiques.

En termes de relations entre Solidarité Laïque et le MAEE, le dialogue a été parfois difficile avec les SCAC mais régulier et transparent en France, ce qui permet à la MAAIONG de mesurer le chemin parcouru, les difficultés rencontrées, les insuffisances et les enjeux de renforcement du PRODERE AO.

Un programme surdimensionné et qui pêche par des défauts de conception et de méthode

Les objectifs annoncés dans le document programme à deux ans ne sont pas dimensionnés pour une durée aussi courte et sont à reconsidérer sur l'ensemble de la convention programme, soit quatre ou cinq ans, qu'il s'agisse de la construction des partenariats, de la visibilité des réseaux ou de la création et montée en puissance du réseau sous régional.

Par ailleurs, le programme présente un certain nombre de défauts dans son montage et sa conception qui ont gêné la mise en œuvre : manque de repères solides sur le contexte (politiques publiques, situation de la société civile active en éducation), thématiques trop vastes sans priorités, liens peu clairs entre objectifs, résultats et activités, absences d'indicateurs de suivi évaluation.

Enfin, les grands concepts qui dominent dans le PRODERE AO : réseau, renforcement de capacités, capitalisation et plaidoyer, ne sont jamais explicités dans les documents, et n'ont, d'après les entretiens, jamais fait l'objet d'une mise en commun entre les parties prenantes. Deux exemples illustrent comment le PRODERE AO a buté sur les risques inhérents à une utilisation implicite de ces mots clefs : la première action de plaidoyer (réalisée au Mali sur le thème de la place des parents d'élèves dans l'éducation) a conduit à la rédaction d'un document à l'intention des pouvoirs publics porteur d'un message ambigu ; le seul travail de capitalisation réalisé porte sur les dimensions opérationnelles et organisationnelles du programme, alors qu'un des intérêts majeurs de la capitalisation dans le PRODERE AO serait de servir l'EPT en agissant à deux niveaux :

- rendre transposables des savoir faire mis en œuvre pour démultiplier les actions en faveur des enfants et des familles et/ou des enseignants et éducateurs
- permettre aux réseaux d'appuyer leurs actions de plaidoyer sur des résultats concrets analysés et explicités en montrant aux pouvoirs publics locaux et nationaux (et aux Partenaires Techniques et Financiers) l'intérêt éducatif et l'efficacité de leurs démarches.

Recommandations

Les évaluateurs considèrent que la convention programme doit être poursuivie sur une deuxième phase car le chemin vers les objectifs visés est encore long et les enjeux de pérennité des réseaux nationaux réels, mais que les potentiels sont importants. Le meilleur moyen pour donner au PRODERE AO toute sa cohérence stratégique, renforcer la qualité du partenariat et la solidité des réseaux est de travailler sur une architecture générale qui fasse jouer un « effet de continuum » en mettant en lien :

- la connaissance que les comités nationaux ont de la réalité du « terrain », d'abord à partir de leur ancrage dans cette réalité et des actions qu'ils y mènent sur les thématiques éducatives, ensuite éventuellement à partir d'études sérieuses et documentées qu'ils auront obtenues ou menées pour compléter leur connaissance,
- les travaux de capitalisation qu'ils auront conduits pour tirer les enseignements pratiques et méthodologiques de leur expérience et pouvoir les partager,
- une politique de communication visant à faire connaître le travail réalisé et à les positionner systématiquement comme apporteurs d'expériences, de cas pratiques, de témoignages de terrain et, à partir de là, de propositions concrètes, d'idées nouvelles, sur un certains nombre de thèmes choisis dont ils deviennent progressivement « experts »,
- une implication ciblée (sur ces thèmes choisis) dans les instances de concertation entre organisations de la société civile et entre OSC et pouvoirs publics,
- des actions de plaidoyer associant les dimensions techniques et politiques, donc s'appuyant sur leurs travaux de capitalisation et sur un travail d'analyse du contexte, des politiques publiques et des mécanismes administratifs et politiques (circuits de prise de décision, points sur lesquels il est réellement possible d'avoir une influence, etc.).

Pour ce faire, les réseaux nationaux doivent devenir moteurs de la dynamique et leur responsabilité doit s'inscrire dans une stratégie pays explicite (thématique, géographique, de partenariat et de positionnement), que chaque comité national aura défini et pilotera en cohérence avec les objectifs du PRODERE AO et bien sûr en dialogue avec SL et les autres pays d'Afrique de l'Ouest. La deuxième phase doit également être consacrée à la construction du réseau sous régional et à la définition de ses orientations. Dans cette conception, Solidarité Laïque doit : se repositionner en appui aux réseaux nationaux pour la définition et la mise en œuvre de leur stratégie, et en appui à la construction et la vie du réseau sous régional ; participer à la réflexion et aux actions de communication et de plaidoyer ; mobiliser ou mettre en relation les Comités nationaux avec d'autres PTF.

Le renforcement de capacités doit prendre sa véritable place dans la conduite du programme et l'appui aux comités nationaux : actions clairement identifiées, dissociées des actions concrètes et recentrées sur des dimensions institutionnelles : planification stratégique, capitalisation, plaidoyer. Le FAIL doit être pérennisé et ouvert autant que possible à de nouveaux contributeurs et les attentes des partenaires du Sud doivent être prises en compte (augmentation des enveloppes, diminution des % d'autofinancement, allongement des délais de réalisation et de justification des actions).

La thématique Développement Local doit être abandonnée, mais il est recommandé aux Comités nationaux d'opter pour une approche méthodologique qui prenne véritablement en compte la décentralisation et les compétences dévolues aux collectivités locales dans l'éducation, en construisant des « projets éducatifs territoriaux » dans un dialogue ouvert avec toutes les parties prenantes de la localité : les communautés, les parents d'élèves, les enseignants et éducateurs, les jeunes, les services déconcentrés de l'Etat (en particulier Education Nationale bien sûr), les divers opérateurs, les associations et les collectivités locales.