
Examen des rôles des principaux acteurs du modèle opérationnel du GPE au niveau des pays dans le cadre de l'exécution du plan GPE 2020

Rapport final
Volume I – Rapport principal

Nicola Ruddle, Kelly Casey, Gabi Elte et Anaïs Loizillon

26 juin 2018



Oxford Policy Management

Oxford Policy Management s'engage à aider les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire à assurer leur croissance économique et à réduire la pauvreté et les disparités par le biais de réformes des politiques publiques.

Nous nous efforçons d'apporter des changements positifs durables à l'aide de notre expertise analytique et pratique en matière de politiques. Grâce à notre réseau mondial de bureaux, nous œuvrons en partenariat avec les décideurs nationaux à la recherche, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques qui ont un impact.

Nous travaillons dans tous les domaines de la politique sociale et économique et de la gouvernance, notamment l'éducation, la santé, les finances, le changement climatique et la gestion du secteur public. Nous faisons appel à nos experts sectoriels locaux et internationaux pour fournir le meilleur soutien fondé sur des données probantes.

Oxford Policy Management Limited
Registered in England: 3122495

Level 3, Clarendon House
52 Cornmarket Street
Oxford, OX1 3HJ
United Kingdom

Tel: +44 (0) 1865 207 300
Fax: +44 (0) 1865 207 301
Email: admin@opml.co.uk
Website: www.opml.co.uk
Twitter: [@OPMglobal](https://twitter.com/OPMglobal)
Facebook: [@OPMglobal](https://www.facebook.com/OPMglobal)
YouTube: [@OPMglobal](https://www.youtube.com/OPMglobal)
LinkedIn: [@OPMglobal](https://www.linkedin.com/company/opml)

Préface et remerciements

Le présent rapport et ses recommandations ont été communiqués et présentés au Conseil d'administration du GPE, lors de sa réunion du 13 juin 2018. Les recommandations d'OPM, qui figuraient initialement dans le rapport, ont été consignées à l'Annexe M du rapport d'origine et séparément dans la version française pour les distinguer des propres recommandations du Conseil.

L'équipe est reconnaissante à nos collègues du Secrétariat du GPE qui ont guidé la phase de lancement et ont apporté un soutien logistique majeur durant la phase de collecte et d'analyse des données de l'étude, y compris la cartographie des fonctions du Secrétariat et des aperçus des axes d'intervention du GPE. Il s'agit notamment, mais pas exclusivement, de Janne Kjaersgaard Perrier, Raphaëlle Martinez, Margarita Focas Licht, Karen Mundy, Pdraig Power, Johanna Van Dyke, Tongai Makoni et Maria Jose Olavarria Perez. L'équipe est également reconnaissante à Wendy Wei Chang de la Banque mondiale pour la gestion de la traduction du rapport et des documents intermédiaires.

Les auteurs sont très reconnaissants envers leurs collègues qui ont joué des rôles essentiels tout au long du projet. Ying Yeung a apporté son concours à l'élaboration de l'étude, la collecte de données, la présentation et la finalisation du rapport. Veronica Chau (Dalberg) a fourni un éclairage et des conseils sur la stratégie globale au cours de la phase initiale. Terry Roopnaraine a défini des orientations et a réalisé un examen de l'assurance de la qualité pour les méthodologies d'étude qualitative, y compris l'utilisation du logiciel NVivo 11, et a formulé des avis sur les chapitres présentant les constatations. Enfin, Andrew Wyatt et Georgina Rawle ont joué un rôle clé dans la phase initiale et ont exprimé des commentaires très utiles et réalisé un examen de la qualité sur la version préliminaire du présent rapport. La traduction en français a été exécutée par une organisation spécialisée sous les soins du Secrétariat, et a été revue par Anaïs Loizillon, membre trilingue de l'équipe.

L'étude a été guidée et appuyée par les membres du Comité des financements et performances (GPC), qui ont formulé des observations détaillées sur les diverses versions du rapport initial ainsi que des commentaires sur une version préliminaire de ce rapport final.

Enfin, nous tenons à remercier les nombreux membres du Partenariat qui ont répondu aux questions de cette étude, que ce soit par écrit ou lors d'entretiens téléphoniques et de webinaires. Le temps qu'ils ont consacré à la préparation et à la participation à l'étude a été essentiel au succès de la collecte et de l'analyse des données. Nous espérons que ces résultats seront utiles à tous les partenaires collaborant à la réalisation de l'objectif commun d'un meilleur apprentissage pour tous.

Résumé analytique

Introduction et contexte

Ce rapport présente les résultats d'une étude visant à examiner l'efficacité et l'efficacités des principaux acteurs du modèle opérationnel au niveau des pays du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE).

Le GPE est un partenariat et une plateforme de financement composés de multiples parties prenantes qui vise à soutenir les actions menées par les pays en développement partenaires (PDP) pour se doter de systèmes éducatifs efficaces à même d'améliorer l'équité et l'apprentissage. Le plan stratégique 2016-2020 du GPE, le « plan GPE 2020 », définit les ambitions et les objectifs du Partenariat (GPE, 2016a). La vision s'aligne sur l'Objectif de développement durable n° 4 consistant à « assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ».

Le travail de partenariat est au cœur des objectifs du GPE, comme le montre clairement le modèle opérationnel au niveau des pays qui vise à renforcer les systèmes éducatifs grâce à des activités de coopération basées sur une répartition des rôles et des responsabilités entre les principaux acteurs établie selon une éthique de responsabilité mutuelle. Le GPE recommande un modèle opérationnel au niveau des pays composé de plusieurs acteurs majeurs : le PDP, le Groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE), une agence de coordination (AC), un agent partenaire (AP) dans le cas d'un financement du GPE et le Secrétariat du GPE, qui apporte son soutien. Ce modèle opérationnel au niveau des pays se veut suffisamment flexible pour s'adapter aux contextes et aux structures existantes.

Le modèle opérationnel a évolué au fil du temps et le plan GPE 2020 prévoit d'améliorer continuellement le fonctionnement du Partenariat. Dans cette optique, le Conseil d'administration du GPE a demandé une étude sur l'efficacité opérationnelle du modèle, afin d'assurer la réalisation des objectifs du plan GPE 2020. Ainsi, le principal public visé par ce rapport est le Conseil du GPE, qui l'utilisera avec d'autres axes de travail pour décider des domaines qui pourraient faire l'objet de modifications, d'un développement ou d'une étude plus poussée.

L'objectif général de l'étude était de déterminer si la conception et le fonctionnement actuels du modèle opérationnel au niveau des pays sont adaptés à l'objectif du GPE : améliorer l'équité et l'apprentissage tout au long de la vie dans l'éducation pour tous dans les pays en développement. L'étude visait à comprendre les perceptions et les attentes d'un éventail de partenaires du GPE en ce qui concerne l'efficacité et l'efficacité des principaux acteurs du modèle opérationnel au niveau des pays. Ces acteurs sont les GLPE en tant que plateforme composée de multiples parties prenantes, les AC, les AP et le Secrétariat du GPE.

Méthodologie

Les questions-cadres de cette étude posent la question de savoir si les rôles et les responsabilités de ces acteurs étaient clairs et bien délimités, quels étaient les facteurs défavorables et favorables à l'exécution de ces rôles, quelles étaient les questions concernant spécifiquement le renforcement des capacités des PDP et quelles étaient les suggestions des parties prenantes pour améliorer le modèle. Cette étude a examiné les responsabilités des acteurs dans tous les processus de financement et plus généralement, telles que définies dans les mandats et les directives de financement (Annexes J et K).

Les réponses ont été obtenues par la collecte de données primaires auprès de 11 PDP en tant qu'acteurs centraux du modèle du GPE, ainsi que 16 partenaires de développement (PD) et deux organisations non gouvernementales internationales (ONGI) en qualité d'AC, d'AP et/ou de membres des GLPE, ainsi que six représentants d'organisations de la société civile (OSC). Les données ont été recueillies lors d'entretiens téléphoniques ou de webinaires et aussi sous la forme de réponses écrites. Des données secondaires ont été incluses pour comprendre l'évolution du modèle à ce jour, en particulier le contexte de l'efficacité des GLPE sur la base d'autres études. L'étude a été présentée lors de la réunion des PDP préalable à celle du Conseil qui s'est tenue au Mozambique en mai 2018, et les résultats des séances parallèles ont été intégrés au rapport.

Enfin, l'étude n'avait pas un objectif d'évaluation, en vérifiant les réponses et en cherchant à établir une vision indépendante de la réalité : il s'agissait plutôt d'une consultation sur les positions relatives aux rôles et responsabilités des principaux acteurs actuellement assumés par des agences, des organisations et, au niveau central, par les pouvoirs publics bénéficiaires dans le cadre du Partenariat.

Constatations générales

La principale conclusion générale est qu'il n'y a pas eu de demande de refonte complète de la conception actuelle du modèle opérationnel. Lorsque les résultats montrent que des améliorations sont possibles, c'est surtout pour ce qui a trait à l'interprétation et à la mise en œuvre du modèle dans la pratique, plutôt que d'une difficulté systémique liée à la façon dont le modèle est structuré. Aucun appel pressant n'a été lancé en faveur de la modification de la structure de base des principaux acteurs. En fait, quelques participants à l'enquête ont exprimé l'opinion que le modèle a besoin de plus de temps pour se mettre en place et qu'il doit être renforcé.

Dans l'ensemble, les responsabilités sont perçues comme étant claires sur le papier, mais des difficultés et confusions apparaissent dans la pratique en raison de circonstances particulières. Les lignes directrices énoncent les rôles et responsabilités attendus des principaux acteurs — en particulier les AC et les AP. Le rôle du Secrétariat est plus ambigu dans la mesure où les responsables-pays n'ont pas de mandat consultable par le public. Dans la pratique, toutefois, le contexte, les interprétations et les caractéristiques individuelles influent sur la façon dont les acteurs principaux exercent leur rôle et, par conséquent, sur la manière dont les autres parties prenantes doivent réagir en conséquence. Dans une certaine mesure, ces différences d'interprétation sont inévitables avec un modèle souple et compte tenu de la diversité des comportements humains. Pour autant, les participants ont suggéré un certain nombre de stratégies en vue de réduire les problèmes de confusion et d'inefficacité et les tensions. Il s'agit notamment de faire en sorte que le Secrétariat conseille plus activement les principaux acteurs, leur rappelle leur rôle et assure un meilleur suivi de leur performance. Il est fréquemment considéré comme indispensable que les PDP fassent preuve d'une volonté politique et de leur appropriation des programmes pour l'efficacité et l'efficacité du Partenariat. Le leadership des autorités nationales est perçu comme un facteur favorable pour les principaux acteurs dans divers domaines. L'efficacité des GLPE est liée à la volonté des pouvoirs publics de diriger ces groupes en tant que plateformes consultatives et inclusives. Les personnes interrogées considèrent que l'appropriation des programmes par les PDP aide les AP à bien s'acquitter de leurs responsabilités concernant les processus de planification et de financement tels que la finalisation des Plans sectoriels de l'éducation (PSE) et les requêtes de financement. De même, les AC estiment que la collaboration et la communication avec les pouvoirs publics concourent de façon importante à l'accomplissement de leur mandat d'AC. Le renforcement des capacités est perçu comme étant plus efficace lorsqu'il est demandé et pris en main par le pays bénéficiaire plutôt que dicté par les bailleurs de fonds. Les PDP ont donc un rôle important à jouer pour diriger les

processus de planification et de financement afin qu'ils reçoivent le soutien du système et des acteurs clés.

Les GLPE

L'étude révèle que les conclusions d'autres examens et évaluations sont toujours aussi urgentes : les GLPE existent parfois parallèlement à d'autres groupes eux aussi composés de plusieurs parties prenantes, ce qui entraîne une certaine confusion quant à la fonction de chaque groupe ; on constate des désaccords sur la mesure dans laquelle le GLPE est un organe décisionnel ; une participation constructive des diverses parties prenantes continue de poser problème ; enfin, le GLPE est souvent considéré comme un organe de supervision du « projet GPE » plutôt qu'un forum de concertation sur les politiques et leur mise en œuvre à l'échelle sectorielle. Il existe cependant des exemples de réussite concernant des GLPE efficaces, fonctionnant de façon régulière et bénéficiant d'une participation considérable : ces réussites sont souvent liées à la volonté politique des pouvoirs publics.

Les AC et les AP

Le rôle de l'AC est perçu différemment selon le contexte : il va d'un rôle exclusivement de coordination à un rôle de pilotage des processus, en passant par l'apport de soutien technique. Ces différentes interprétations peuvent conduire à des doubles emplois avec d'autres acteurs clés.

Selon l'avis des PDP, les clés du succès des AC sont l'identification d'une personne désignée pour diriger l'AC et les qualités de cette personne..

On considère souvent que le manque de ressources empêche les AC de s'acquitter efficacement de leurs rôles, car les AC ont leurs propres programmes et ne peuvent pas assumer toutes les responsabilités attendues d'elles en tant qu'AC. De nombreux participants à cette étude estiment qu'un nombre disproportionné de responsabilités sont attribuées aux AC étant donné qu'elles ne sont pas rémunérées. Certains pensent que le GPE devrait fournir des ressources aux AC, alors que d'autres voient dans cette fonction une contribution que certains PD sont disposés à apporter au Partenariat.

Les rôles de l'AP sont généralement perçus comme étant clairs, mais il existe une certaine confusion lorsque d'autres membres du GLPE ne parviennent pas à faire aisément la distinction entre les activités des AP relevant d'un financement du GPE et celles que les AP mènent au titre de leurs propres programmes et ressources. Cependant, le fait que cette agence exécute son propre programme dans le pays peut signifier qu'elle entretient déjà de bonnes relations avec les pouvoirs publics. Les relations avec les PDP sont perçues comme étant plus faibles lorsque le personnel technique de l'AP n'est pas basé dans le pays, ce qui a également une incidence sur les relations avec d'autres acteurs clés.

Les partenaires reconnaissent que la palette d'AP s'est diversifiée, mais estiment que, dans la pratique, les parties concernées n'ont souvent pas le choix lors de la sélection de l'AP. En conséquence, il y a peu de concurrence pour s'assurer que l'AP a la capacité de remplir efficacement son rôle et il est plus difficile de lui demander de rendre comptes de ses activités. En fait, certains partenaires estiment que le suivi de la responsabilité des AP est généralement un problème, puisque leur performance n'est pas soumise à un examen de l'assurance de la qualité. Parfois, les AC ont parfois le sentiment de devoir superviser les AP, bien que cette tâche ne fasse pas partie de leurs responsabilités. Les PDP aimeraient voir davantage d'évaluations des AP au niveau des pays aux fins de responsabilisation et de transparence.

Alors que les PDP ont tendance à considérer les rôles de l'AP et de l'AC comme clairement séparés, certains PD estiment que les limites entre leurs rôles respectifs de mise en œuvre

et de coordination ne sont pas toujours claires et varient d'un pays à l'autre. Dans certains cas, les AP et les AC semblent se livrer à une lutte d'influence auprès des décideurs, ce qui place les pouvoirs publics dans une position difficile au moment de décider quels conseils suivre. Certaines AC affirment que l'AP prend la direction des opérations, outrepassant son rôle et ne leur permettant pas de participer utilement aux projets. D'autre part, les AC et les AP estiment qu'ils doivent assumer le rôle de l'autre acteur lorsqu'il ne s'acquitte pas de ses responsabilités. Ces situations et la façon dont elles se manifestent dépendent de la personnalité des personnes concernées plutôt que des mandats.

Le Secrétariat et ses interactions avec les AP et les AC

L'absence de mandat spécifique et accessible au public pour les responsables-pays est considérée comme un facteur de confusion dans les interactions avec d'autres partenaires dans certains domaines. Certains PD estiment que le rôle du Secrétariat est insuffisamment développé dans la phase de mise en œuvre des financements. Ils jugent nécessaire de clarifier les réalisations attendues du Secrétariat en matière de suivi et de résolution des problèmes à toutes les étapes du processus. La question de savoir si les responsables-pays devraient jouer uniquement un rôle de facilitation ou se montrer plus directifs a été soulevée. Lorsqu'un responsable-pays est plus directif dans un pays, sa démarche peut être perçue comme une ingérence, mais, en même temps, elle peut contribuer à accroître la visibilité du financement du GPE. Les responsables-pays sont généralement perçus comme jouant un rôle utile dans la résolution des différends et le déblocage des goulets d'étranglement, ce qui constitue un soutien notable pour les AC. De nombreux PDP et AC souhaitent recevoir un soutien accru de la part des responsables-pays alors que la disponibilité de ceux-ci est actuellement limitée.

Pour les AP, le principal problème de double emploi avec le Secrétariat concerne les processus de revue de l'assurance de la qualité. Cela semble être un problème particulièrement dans le cas de la Banque mondiale, car les processus du GPE s'inspirent étroitement des siens. Le projet pilote de revue de l'assurance de la qualité actuellement en cours devrait remédier à ce problème.

Renforcement des capacités

Cette étude a révélé un certain nombre de cas d'activités de renforcement des capacités en cours, mais les participants ne savent pas clairement ce qu'on entend par renforcement des capacités dans le modèle du GPE et ce que l'on attend des principaux acteurs dans ce domaine. Ils estiment que le Partenariat devrait clarifier les lignes directrices s'il veut que les acteurs sachent quelles sont leurs responsabilités.

Les AP sont considérés comme jouant le rôle principal en matière de renforcement des capacités dans le cadre des responsabilités des principaux acteurs. De nombreux PDP ont cité des exemples d'activités de renforcement des capacités menées par les AP grâce au transfert de compétences sur le terrain, à la formation dans des domaines tels que la passation des marchés et les finances, et à la prestation de services d'assistance technique.

Les facteurs de réussite du renforcement des capacités s'appliqueraient de manière générale plutôt que dans le contexte du modèle GPE uniquement. L'appropriation par les pouvoirs publics est considérée comme un élément clé, et les PDP veulent une approche stratégique et coordonnée entre les partenaires. L'utilisation des systèmes nationaux est considérée comme un moyen de renforcer les capacités du Ministère de l'Éducation. Dans les cas où une assistance technique est nécessaire, elle est plus efficace si l'on *coopère avec* le personnel du Ministère de l'Éducation plutôt que si on *agit à sa place*.

Les obstacles au renforcement des capacités qui ont été identifiés comprennent les taux de rotation élevés du personnel de la fonction publique, en particulier dans les Pays fragiles et touchés par des conflits (PFC), et la priorité accordée à l'achèvement des processus du GPE dans des délais stricts au détriment du renforcement des capacités.

Les échanges entre les pays sont considérés comme un moyen très utile de renforcer les capacités des PDP ; ils permettent de mieux comprendre les processus du GPE et d'échanger sur les meilleures pratiques dans le secteur de l'éducation.

Recommandations

Les conclusions du rapport ont été présentées au Conseil d'administration du GPE en juin 2018 en même temps que les recommandations d'OPM. Ces recommandations ont été regroupées en quatre grandes thématiques : i) introduction d'orientations et de détails supplémentaires dans divers mandats ; ii) renforcement de la responsabilité mutuelle ; iii) différenciation du soutien du Secrétariat dans le modèle au niveau des pays ; et iv) formulation d'une stratégie de renforcement des capacités.

Table des matières

Préface et remerciements	i
<p>L'équipe est reconnaissante à nos collègues du Secrétariat du GPE qui ont guidé la phase de lancement et ont apporté un soutien logistique majeur durant la phase de collecte et d'analyse des données de l'étude, y compris la cartographie des fonctions du Secrétariat et des aperçus des axes d'intervention du GPE. Il s'agit notamment, mais pas exclusivement, de Janne Kjaersgaard Perrier, Raphaëlle Martinez, Margarita Focas Licht, Karen Mundy, Pdraig Power, Johanna Van Dyke, Tongai Makoni et Maria Jose Olavarria Perez. L'équipe est également reconnaissante à Wendy Wei Chang de la Banque mondiale pour la gestion de la traduction du rapport et des documents intermédiaires.....</p>	
Résumé analytique	2
Méthodologie	2
Constatations générales	3
Les GLPE	4
Les AC et les AP.....	4
Le Secrétariat et ses interactions avec les AP et les AC	5
Renforcement des capacités.....	5
Recommandations.....	6
Table des matières.....	7
Liste des tableaux, figures et encadrés	13
Liste des abréviations.....	14
1 Introduction	18
1.1 Introduction à l'étude	18
1.2 Structure du rapport	19
2 Contexte	20
2.1 Le Partenariat mondial pour l'éducation	20
2.1.1 Le Plan GPE 2020	20
2.1.2 Développement des capacités au sein du plan GPE 2020	21
2.1.3 Modèle opérationnel du GPE au niveau des pays	21

2.2	Évolution dans le temps	22
	Encadré 1 : Évolution du modèle opérationnel depuis 2012	24
2.3	Autres axes d'intervention pertinents.....	25
3	Méthodologie	27
3.1	Objectifs et champ de cette étude	27
3.1.1	Objectifs spécifiques	27
3.1.2	Quels partenaires étaient concernés ?	28
3.1.3	Quels rôles et responsabilités étaient concernés ?	28
3.1.4	Quels points de vue ont été pris en compte ?	28
3.1.5	Quelle analyse a été réalisée ?	29
3.1.6	Élargissement du champ couvert	29
3.2	Cadre directeur	30
	Figure 1 : Rôles et responsabilités par catégorie tout au long du cycle du système éducatif	31
3.3	Questions-cadres	32
3.4	Collecte des données.....	33
	Tableau 1 : Résumé des sources de données primaires	34
	Tableau 2 : Résumé des sources de données secondaires	34
3.4.1	Données primaires	34
3.4.2	Données secondaires	38
3.4.3	Analyse	38
3.5	Comment lire ce rapport.....	39
	Partie B : Constatations.....	41
4	GLPE	42
	Encadré 2 : Rôles et responsabilités des GLPE	43
4.1	Clarté des rôles et des responsabilités	43
4.1.1	Identifier les GLPE	43
4.1.2	Variabilité de la composition du GLPE	44
4.1.3	Degré et étendue des activités du GLPE	45
4.2	Goulets d'étranglement et facteurs favorables.....	47
4.2.1	Leadership des pouvoirs publics et appropriation du GLPE	47

4.2.2	Capacités techniques	49
4.3	Suggestions de changements formulées par les participants	49
4.3.1	Clarifier les rôles des membres des GLPE	49
4.3.2	Permettre une représentation fonctionnelle des parties prenantes de l'éducation au sein du GLPE	50
4.3.3	Priorité à la transparence et à la responsabilisation	51
4.4	Conclusions.....	52
5	Agences de coordination	53
	Encadré 3 : Rôles et responsabilités des AC	53
5.1	Clarté des rôles et des responsabilités	54
5.1.1	Rôles de l'AC : documentation claire et réalité ambiguë	54
5.1.2	Des responsabilités changeantes et imprécises : doubles emplois entre les acteurs	56
5.2	Goulets d'étranglement et facteurs favorables.....	57
5.2.1	Relations avec les PDP	58
5.2.2	Équilibre entre demandes et ressources	59
5.2.3	Dynamique des rôles avec les AP et le Secrétariat	60
5.3	Suggestions de changements formulées par les participants	61
5.3.1	Des ressources pour appuyer les AC	61
5.3.2	Renforcer le leadership et la coordination de l'AC	63
5.3.3	Clarifier la situation entre les AC et les AP	64
5.3.4	Secrétariat : communication et soutien aux AC	65
5.4	Conclusions.....	65
6	Agents partenaires	67
	Encadré 4 : Rôles et responsabilités des AP	68
6.1	Clarté des rôles et des responsabilités	68
6.1.1	Le rôle de l'AP : clarté et confusion	68
6.1.2	Rôles de l'AP et de l'AC	70
6.1.3	Doubles emplois avec le Secrétariat	71
6.2	Goulets d'étranglement et facteurs favorables.....	71
6.2.1	Processus du GPE et autres acteurs clés	72

6.2.2	Relations entre l'AP et le PDP	73
6.2.3	Sélection de l'AP	73
6.2.4	Présence et responsabilisation de l'AP	74
6.3	Suggestions de changements formulées par les participants	75
6.4	Conclusions.....	78
7	Secrétariat du GPE	80
	Encadré 5 : Rôles et responsabilités du Secrétariat	81
7.1	Clarté des rôles et des responsabilités	81
7.1.1	Facilitation ou participation directe ?	82
7.1.2	Recoupements et lacunes	83
7.2	Goulets d'étranglement et facteurs favorables.....	83
7.2.1	Expertise technique du personnel du Secrétariat	84
7.2.2	Interactions avec les acteurs basés dans les pays	84
7.2.3	Disponibilité limitée	86
7.3	Suggestions de changements formulées par les participants	86
7.3.1	Responsabilités claires et soutien dans le pays	86
7.3.2	Supervision accrue des AP, des AC et des GLPE	87
7.3.3	Assurer la rationalisation des exigences en matière de rapports	88
7.4	Conclusions.....	88
8	Renforcement des capacités	90
8.1	Clarté des rôles et des responsabilités	90
8.1.1	Rôle des GLPE dans le renforcement des capacités	91
8.1.2	Rôle des AC dans le renforcement des capacités	92
8.1.3	Rôle de l'AP dans le renforcement des capacités	93
8.1.4	Le rôle du Secrétariat dans le renforcement des capacités	95
8.2	Goulets d'étranglement et facteurs favorables.....	95
8.2.1	Appropriation par les pouvoirs publics et coordination stratégique	96
8.2.2	Utilisation de l'assistance technique et appropriation des processus du GPE par les pouvoirs publics	97
8.2.3	Apprentissage entre les pays	99
8.2.4	Goulets d'étranglement propres au renforcement des capacités	99

8.3	Suggestions de changements formulées par les participants	100
8.4	Conclusions.....	102
Partie C : Conclusions et recommandations		103
9	Conclusions	104
9.1	Principaux constats	104
9.2	Groupes locaux des partenaires de l'éducation (GLPE)	105
9.3	Agences de coordination (AC).....	106
9.4	Agents partenaires (AP)	107
9.5	Agents partenaires et Agences de coordination	108
9.6	Le Secrétariat et ses interactions avec les AP et les AC	109
9.7	Renforcement des capacités	111
9.8	Constats des PFC	112
9.9	Conclusions.....	114
Bibliographie		115

Volume II – Annexes (document distinct)

Annexe A Mandats

Annexe B Processus de consultation sur la conception et la mise en œuvre

B.1 Consultation et itération durant la phase initiale

B.2 Participation du Secrétariat à la collecte et l'analyse de données

Annexe C Échantillonnage et participants

C.1 Méthode d'échantillonnage du Secrétariat : extrait du document du Secrétariat sur la sélection et les contacts

C.2 Participants contactés et interrogés pour cette étude

Annexe D Protocoles d'entretien

D.1 Courriel adressé aux PDP

D.2 Introduction destinée aux PDP

D.3 Courriel adressé au siège des AP/AC

D.4 Introduction destinée aux membres du personnel des AP/AC interrogés

Annexe E Guides des thèmes des entretiens

E.1 Guide d'entretien destiné aux PDP

E.2 Guide d'entretien destiné aux AP/AC

Annexe F Définitions du GLPE dans les documents du GPE

F.1 Guide des processus au niveau des pays (2015b)

F.2 Plateforme opérationnelle du GPE (2015a)

F.3 Charte du GPE (2016b)

F.4 Plan stratégique GPE 2020 (2016a)

F.5 Guide des processus au niveau des pays (2017a)

F.6 Comment le GPE travaille dans les pays partenaires (2017b)

F.7 Normes minimales applicables aux GLPE : rapport du Comité des stratégies et des politiques, juin 2016 (2016e)

Annexe G Évolution des principaux acteurs au fil du temps

Annexe H Aperçu : évolution du GPE, 2014-2018

Annexe I Aperçu des axes de travail pertinents

Annexe J Cartographie des AP, AC et GLPE

Annexe K Cartographie du Secrétariat

Annexe L Commentaires des PDP, mai 2018

L.1 Rôles et responsabilités

L.2 Renforcement des capacités

Annexe M Recommandations

Liste des tableaux, figures et encadrés

Tableau 1 : Résumé des sources de données primaires	34
Tableau 2 : Résumé des sources de données secondaires.....	34
Figure 1 : Rôles et responsabilités par catégorie tout au long du cycle du système éducatif	31
Encadré 1 : Évolution du modèle opérationnel depuis 2012	24
Encadré 2 : Rôles et responsabilités des GLPE	43
Encadré 3 : Rôles et responsabilités des AC.....	53
Encadré 4 : Rôles et responsabilités des AP	68
Encadré 5 : Rôles et responsabilités du Secrétariat	81

Liste des abréviations

AC	Agence de coordination
AFD	Agence française de développement
AMC	Affaires mondiales Canada
AP	Agent partenaire
ASA	Mécanisme de plaidoyer et de responsabilité sociale
ASE	Analyse de la situation de l'éducation
AT	Assistance technique
BMZ	Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (Allemagne)
CapED	Programme de renforcement des capacités pour l'éducation (UNESCO)
CONFEMEN	Conférence des ministres de l'Éducation des États et gouvernements de la Francophonie
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade (Australie)
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
ES	Entité de supervision
ESPDG	Financement pour la préparation d'un plan sectoriel de l'éducation
ESPIG	Financement pour la mise en œuvre d'un plan sectoriel de l'éducation
FFF	Cadre de mobilisation et d'allocation de financements
GLPE	Groupe local des partenaires de l'éducation
GPC	Comité des financements et performances
GPE	Partenariat mondial pour l'éducation
IPE	Institut international de planification de l'éducation
ISU	Institut de statistique de l'UNESCO
KIX	Mécanisme d'échange de connaissances et d'innovations
MCA	Allocation maximale par pays
MdE	Ministère de l'Éducation
Norad	Agence norvégienne de coopération pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale

ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
OPM	Oxford Policy Management
OSC	Organisation de la société civile
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs
PD	Partenaire de développement
PDG	Financement pour la préparation du programme
PDP	Pays en développement partenaire
PFC	Pays fragiles et touchés par un conflit
PSE	Plan sectoriel de l'éducation
PTE	Plan de transition de l'éducation
QA	Examen de la qualité
QAR	Processus de revue de l'assurance de la qualité
SDC	Agence suisse pour le développement et la coopération
SIC	Comité des stratégies et de l'impact
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	United States Agency for International Development (Agence des États-Unis pour le développement international)

Partie A : Introduction, contexte et méthodologie

1 Introduction

1.1 Introduction à l'étude

Ce rapport présente les résultats d'une étude visant à examiner l'efficacité et l'efficacités des principaux acteurs du modèle opérationnel au niveau des pays du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) dans le contexte du projet de mise en œuvre de la stratégie du GPE connue sous le nom de « plan GPE 2020 ».

Le GPE est un partenariat et une plateforme de financement composés de multiples parties prenantes qui vise à soutenir les actions menées par les pays en développement partenaires (PDP) pour se doter de systèmes éducatifs efficaces, à même d'améliorer l'équité et l'apprentissage. Le Partenariat se compose de plus de 60 gouvernements de pays en développement et d'une vingtaine de pays donateurs, ainsi que d'organismes internationaux, d'organisations de la société civile, d'associations philanthropiques, d'enseignants et de représentants du secteur privé.

Ce rapport est principalement destiné au Conseil d'administration du GPE. Le Conseil s'est engagé à examiner le fonctionnement du modèle opérationnel et la façon dont il pourrait et devrait être amélioré. Le rapport sera utilisé par le Conseil avec d'autres axes d'intervention pour décider des domaines qui pourraient faire l'objet de modifications, d'un développement ou d'une étude plus poussée. Le rapport alimentera également d'autres axes d'intervention gérés par le Secrétariat du GPE lorsque les constatations de l'étude justifient une étude plus poussée.

L'étude vise à comprendre les perceptions et les attentes d'un éventail de partenaires du GPE concernant l'efficacité et l'efficacités des principaux acteurs du modèle opérationnel au niveau des pays. Les principaux acteurs en question sont les groupes locaux des partenaires de l'éducation (GLPE) en tant que plateforme composée de plusieurs parties prenantes, les agences de coordination (AC), les agents partenaires (AP) et le Secrétariat du GPE. Les questions-cadres de l'étude posent la question de savoir si les rôles et les responsabilités de ces acteurs sont clairs et efficacement délimités, quels sont les défis et les facteurs favorables à l'exécution de ces rôles, quelles sont les questions spécifiquement liées au renforcement des capacités et quelles sont les suggestions des parties prenantes pour améliorer le modèle afin d'atteindre les objectifs du GPE.

Les réponses ont été recueillies en collectant des données primaires auprès des PDP, en tant qu'acteurs centraux du modèle du GPE, ainsi qu'auprès des partenaires de développement (PD) et des organisations non gouvernementales internationales (ONGI) en qualité d'AC, d'AP et/ou de membres des GLPE, et des représentants d'organisations de la société civile. Des données secondaires ont été incluses pour comprendre l'évolution du modèle à ce jour, en particulier le contexte de l'efficacité des GLPE sur la base d'autres études. Enfin, l'étude n'a pas un objectif d'évaluation, en vérifiant les réponses et en cherchant à établir une vision indépendante de la réalité : il s'agit plutôt d'une consultation sur les positions relatives aux rôles et responsabilités des acteurs principaux qui sont actuellement adoptées par les agences, les organisations et, au niveau central, par les États bénéficiaires au sein du Partenariat.

La définition du champ d'application a été guidée par le Secrétariat du GPE à la suite de consultations avec le Conseil du Partenariat et en accord avec le Comité des financements et performances (GPC) qui est chargé de superviser cette étude. Les versions préliminaires du présent rapport ont été communiquées aux chargés de liaison des PDP lors de la réunion préparatoire à celle du Conseil qui s'est tenue en mai 2018, au GPC en mai 2018 et au Conseil en juin 2018. Le rapport a été finalisé en fonction des observations formulées par

chacun de ces groupes.

1.2 Structure du rapport

Le présent document est le volume I du rapport, qui contient le rapport lui-même tandis que le volume II regroupe les annexes. Le volume I s'articule en trois parties :

- **La Partie A** présente l'étude, en définissant le contexte ainsi que la méthodologie.
- **La Partie B** présente les constatations et les éléments de preuve. Il y a cinq chapitres : les quatre premiers sont organisés en fonction des quatre principaux acteurs : les GLPE (chapitre 4), les AC (chapitre 5), les AP (chapitre 6) et le Secrétariat (chapitre 7). Le chapitre 8 aborde le thème plus large du renforcement des capacités, qui touche tous les principaux acteurs.
- **La Partie C** résume les conclusions de la partie B et en tire les conséquences pour le Partenariat.

2 Contexte

2.1 Le Partenariat mondial pour l'éducation

Le GPE est un partenariat et une plateforme de financement composés de multiples parties prenantes qui visent à soutenir les actions menées par les PDP pour développer des systèmes éducatifs efficaces, à même d'améliorer l'équité et l'apprentissage. Créé en 2002, le GPE repose sur une démarche collective à laquelle participent plus de 60 gouvernements de pays en développement et une vingtaine de pays donateurs, ainsi que des organisations internationales, la société civile, les organismes philanthropiques, les enseignants et le secteur privé. Il regroupe les principales parties prenantes du secteur de l'éducation au niveau tant international que national pour collaborer efficacement afin que : i) les plans sectoriels d'éducation soient solides, crédibles, mis en œuvre efficacement et suivis de manière rigoureuse ; ii) l'aide au développement soit mieux coordonnée et investie dans les composantes stratégiquement importantes des plans qui souffrent d'un manque de financement ; et iii) les atouts respectifs des partenaires soient mis à profit.

2.1.1 Le Plan GPE 2020

En 2016, le GPE a lancé son plan stratégique pour la période 2016-2020 (GPE, 2016a) : le « plan GPE 2020 » définit pour cette période de quatre ans, les ambitions et objectifs du Partenariat en alignant sa vision avec celle de l'Objectif de développement durable n° 4 consistant à « assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie ».

Le GPE est un fonds et un partenariat qui visent à relever les plus importants défis de l'éducation dans les pays en développement en aidant les gouvernements à améliorer l'équité et l'apprentissage grâce au renforcement de leurs systèmes éducatifs. La stratégie explique le rôle unique du GPE consistant à promouvoir l'adoption de normes de planification et d'élaboration des politiques de l'éducation, mais aussi à mobiliser des ressources pour le financement du développement auprès de bailleurs de fonds publics et privés du monde entier en vue de mettre en œuvre ces plans et d'en assurer le suivi. Le plan GPE 2020 définit trois buts primordiaux et cinq objectifs, dont trois au niveau des pays, qui sont présentés ci-après.

Buts :

1. Des résultats d'apprentissage meilleurs et plus équitables.
2. Le renforcement de l'équité, de l'égalité des sexes et de l'inclusion.
3. Des systèmes d'éducation efficaces et efficaces.

Objectifs à l'échelon des pays :

1. Renforcer la planification et la mise en œuvre des politiques dans le secteur de l'éducation.
2. Encourager la responsabilité mutuelle par une concertation inclusive sur l'action à mener.
3. Veiller à l'efficacité et à l'efficacité de la mise en œuvre de l'aide du GPE.

Objectifs à l'échelle mondiale :

1. Mobiliser des financements plus importants et de meilleure qualité.
2. Renforcer le partenariat.

2.1.2 Développement des capacités au sein du plan GPE 2020

Le plan GPE 2020 met clairement l'accent sur le renforcement des systèmes éducatifs nationaux comme moyen de promouvoir l'efficacité et l'efficience afin d'assurer à tous une éducation de qualité inclusive et équitable. Cet aspect du renforcement des systèmes consiste lui-même à développer les capacités nationales. Par conséquent, le renforcement des capacités sous-tend de nombreux éléments du plan GPE 2020. Le Partenariat cherche par plusieurs moyens à améliorer la qualité de la planification, de la mise en œuvre et du suivi des activités du secteur de l'éducation — autant de fonctions premières des pouvoirs publics en matière de systèmes éducatifs.

La stratégie définit clairement les différentes approches qui peuvent favoriser ce type de renforcement des capacités : analyse des besoins, mesures de renforcement des capacités techniques en permanence et à des moments stratégiques du cycle des politiques, recours à l'expertise et aux ressources d'autres acteurs, offre d'assistance technique et d'investissements, et échanges de connaissances et de bonnes pratiques.

Le rôle joué par les principaux acteurs au niveau national en faveur du modèle opérationnel devrait être l'un des principaux vecteurs de ce renforcement des capacités.¹

2.1.3 Modèle opérationnel du GPE au niveau des pays

Le partenariat est au cœur des objectifs du GPE, comme le montre clairement le modèle opérationnel au niveau des pays qui vise à renforcer les systèmes éducatifs grâce à des activités de coopération basées sur une répartition des rôles et des responsabilités entre les principaux acteurs sous-tendue par une éthique de responsabilité mutuelle. Le GPE recommande un modèle opérationnel au niveau des pays composé de plusieurs acteurs principaux.

Au centre du modèle se trouve le PDP lui-même, où le chargé de liaison du GPE est généralement le Ministère de l'Éducation (MdE). Les pouvoirs publics des PDP sont les principaux responsables de l'élaboration des politiques, de la mise en œuvre et du financement de l'éducation dans les pays en développement que le GPE s'attache à soutenir. Les PDP sont donc essentiels à l'appropriation et à la direction du modèle du GPE.

Viennent ensuite trois principaux acteurs au plan national : le GLPE — organe de collaboration composé de plusieurs partenaires —, l'AC et, dans le cas d'un pays recevant un financement du GPE, l'AP. Un résumé des rôles de ces acteurs est présenté ci-après, mais une cartographie complète de leurs rôles établie sur la base des mandats, des lignes directrices relatives aux financements et d'autres documents fondamentaux a été réalisée par le Secrétariat (GPE, 2017c, Annexe J)². En outre, le Secrétariat aide les principaux acteurs à mettre en œuvre le plan GPE 2020.

Le GLPE est conçu comme un forum de collaboration destiné à promouvoir la concertation sur les politiques sectorielles de l'éducation sous la direction des pouvoirs publics, dans le cadre duquel sont organisées les principales consultations entre les autorités nationales et leurs partenaires au sujet du développement du secteur de l'éducation. Les GLPE sont supposés être composés de tous les partenaires de l'éducation au niveau national, c'est-à-dire généralement des parties prenantes de l'État (pouvant inclure les Ministères de l'Éducation, des Finances et du Plan et, éventuellement, les autorités locales), la société

¹ Il convient de noter que ce n'est pas la seule façon dont le renforcement des capacités devrait être promu par le GPE. Une grande partie des financements sont utilisés pour le renforcement des capacités et l'assistance technique. Toutefois, la présente étude porte sur le modèle opérationnel au niveau du pays et donc sur le renforcement des capacités dans ce contexte.

² L'Annexe J comprend des références aux divers documents d'orientation.

civile, les représentants des enseignants, les prestataires de services d'éducation privés et les partenaires de développement (PD).

Membre du groupe local des partenaires de l'éducation, l'AC est choisie par ce groupe en accord avec le PDP pour faciliter le travail du GLPE sous la direction du gouvernement. Elle a pour vocation d'aider les pouvoirs publics à mettre en œuvre les principes fondamentaux du Partenariat, en particulier ceux qui ont trait à l'instauration d'une concertation sur les politiques inclusive et fondée sur des données probantes, à savoir le deuxième objectif au niveau des pays du plan GPE 2020. Elle est censée jouer un rôle clé dans la coordination des activités des parties prenantes de l'éducation dans le pays afin de promouvoir un soutien harmonisé aux activités de planification et de suivi.

Si le PDP bénéficie d'un financement du GPE, alors il y a un AP. L'AP est sélectionné et approuvé par le gouvernement et endossé par le GLPE dans le cadre du processus de requête de financement, pour superviser la mise en œuvre des financements du GPE. Les PDP peuvent bénéficier de trois types de financements : le Financement pour la préparation du plan sectoriel de l'éducation (ESPDG), le Financement pour la préparation du programme (PDG) et le Financement pour la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation (ESPIG). L'AP décaisse les fonds du GPE et les transfère aux partenaires chargés de la mise en œuvre (généralement les pouvoirs publics), et assure un contrôle fiduciaire et fournit l'assistance technique se rapportant au financement.

Le Secrétariat joue un rôle de soutien pendant toute la durée du cycle national des politiques du secteur de l'éducation en promouvant une concertation participative efficace sur l'action à mener, en formulant des orientations et en examinant les procédures des financements du GPE, en fournissant des directives et des outils de planification sectorielle, en pilotant le processus de revue de l'assurance de la qualité du GPE et en traitant les documents destinés à être soumis à l'examen du Conseil du GPE.

Le cadre défini par ces dispositions indique certes comment le modèle national pourrait fonctionner, mais il se veut flexible pour s'adapter aux contextes et aux structures existantes, et ne vise pas à introduire des systèmes parallèles.

2.2 Évolution dans le temps

Ce modèle opérationnel a évolué progressivement pour répondre aux besoins, aux nouveaux développements et à la façon dont les membres du Partenariat envisageaient leur collaboration. Ainsi, un examen relativement approfondi et une réforme de la Plateforme opérationnelle ont été réalisés en 2015. En outre, le plan GPE 2020 vise à améliorer en permanence le mode de fonctionnement du Partenariat lui-même :

« Nous continuerons à renforcer nos processus opérationnels, ainsi que notre efficacité et notre efficacité organisationnelles en créant des mécanismes plus solides d'examen de la qualité, de gestion du risque, d'appui aux pays et de contrôle fiduciaire. Nous poursuivrons également l'amélioration de la capacité du Secrétariat à servir le Partenariat. »

« Le plan GPE 2020 exige une définition claire des rôles, responsabilités et obligations de chacun. Nous nous efforcerons donc de promouvoir et de coordonner, de façon cohérente sur le plan national, les divers rôles, responsabilités et obligations des pouvoirs publics, des partenaires de développement, des agents partenaires, de la société civile, des organisations d'enseignants et du secteur privé au moyen de solides mécanismes de coordination et d'un modèle opérationnel renforcé. » (Extrait de l'objectif 5 à l'échelle mondiale : Renforcer le partenariat)

Pour mieux comprendre comment les aspects du modèle au niveau des pays ont évolué ces dernières années, au niveau des acteurs et des procédures, l'encadré 1 présente les principales étapes depuis le rapport Evans de 2012 sur l'« Examen de la question de l'hébergement » jusqu'à aujourd'hui. Outre l'Examen Evans, l'Évaluation de l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (Norad) 2015 du Soutien multilatéral norvégien à l'éducation de base et l'Évaluation intérimaire indépendante 2015 du GPE sont des sources d'évaluation essentielles de ces dernières années³.

³ Voir l'Annexe G et l'Annexe H pour un examen plus détaillé de l'évolution des rôles des acteurs et du GPE depuis 2014.

Encadré 1 : Évolution du modèle opérationnel depuis 2012

GLPE

La question de la diversité des membres, en particulier la participation des organisations de la société civile (OSC), a été soulevée dans l'Examen Evans (2012) et l'Évaluation intérimaire (2015), bien qu'il ait été indiqué que la situation semblait s'améliorer. À la suite de l'évaluation intérimaire, le Conseil a accepté la recommandation du Secrétariat en vue de définir les rôles, responsabilités et normes minimales des GLPE, en réponse aux appels lancés en faveur d'une plus grande clarté et du traitement de la question de la faible activité des GLPE dans les phases de mise en œuvre et de suivi du cycle du Plan sectoriel de l'éducation (PSE). Dans le cadre de la proposition pour une plateforme opérationnelle plus efficace (2015), le Secrétariat a commencé à rédiger les normes minimales applicables aux GLPE et à assurer un suivi de la performance des GLPE dans le Cadre de résultats. Toutefois, les projets de normes ont été contestés pour deux raisons : parce qu'ils ne fournissaient pas suffisamment de soutien et d'orientations, et parce que l'application des normes proposées pourrait avoir un effet de distorsion sur la situation locale. Aujourd'hui, le Secrétariat élabore des orientations et des outils à l'intention des GLPE dans le cadre des travaux consacrés à ces groupes sous la supervision du Comité des stratégies et de l'impact (SIC).

AC

Le rôle des AC n'a pas connu de changements majeurs au cours des dernières années. L'évaluation intermédiaire de 2015 a montré que les AC fournissent un soutien précieux, en particulier jusqu'à l'approbation du financement. Toutefois, les auteurs de l'étude ont constaté que les PD qui jouent ce rôle peuvent limiter la marge de manœuvre des GLPE et la participation locale, ce qui les a amenés à suggérer que la question de savoir si des acteurs nationaux pouvaient également jouer ce rôle soit examinée.

AP

Des discussions sur la façon de diversifier les AP sont en cours depuis un certain temps. Les auteurs de l'Examen Evans de 2012 avaient révélé que la Banque mondiale exerçait une quasi-hégémonie sur les rôles d'entité de supervision et d'entité de gestion (ES/EG), prédécesseurs des AP, et avaient fait valoir qu'un plus grand nombre de PD devaient assumer ce rôle. L'Examen Evans et l'Évaluation Norad (2015) ont encouragé l'accréditation, en reconnaissant le risque fiduciaire que cela impliquait. L'Évaluation intérimaire a révélé que, bien que le nombre d'ES/EG ait augmenté, on s'en remettait encore beaucoup à la Banque mondiale et que les ES/EG ne rendaient pas de comptes aux PDP et aux GLPE.

L'examen de la plateforme opérationnelle de 2015 a introduit l'expression « agent partenaire » et a suggéré un certain nombre de modifications, y compris des normes minimales pour les AP, recouvrement des coûts transparent et cohérent, critères de sélection des AP, normes et délais pour l'établissement de rapports, et examen des situations où un AP n'est pas nécessaire.

En 2016, le Comité de gouvernance, d'éthique, du risque et des finances a présenté un document examinant les options et les implications de l'« accès direct », formule selon laquelle les fonds seraient directement versés à une entité nationale. Cette modalité pourrait être envisagée dans les cas où les financements sont d'un faible montant, où les systèmes de gestion des finances publiques des pays sont solides et où il existe déjà un fonds commun. Un accès direct ne serait pas possible dans le cadre des modalités d'hébergement actuelles.

Secrétariat

L'Examen Evans a recommandé que le Secrétariat soit plus présent dans les pays pour distinguer le GPE de la Banque mondiale. L'Évaluation Norad a toutefois déterminé que les responsables-pays étaient encore trop dispersés et l'Évaluation intérimaire a conclu que les rôles du Secrétariat et les ressources nécessaires pour remplir ces rôles n'étaient pas assez clairs.

Le processus de revue de l'assurance de la qualité (QAR) a évolué depuis qu'Evans a suggéré la création d'un groupe consultatif technique indépendant pour l'examen de l'assurance de la qualité des PSE et des requêtes de financement. Dans le cadre de l'examen de la plateforme opérationnelle de 2015, le Conseil a demandé qu'un système soit mis en place au niveau des pays pour une évaluation technique indépendante des PSE, et le Secrétariat a formulé des orientations dans ce sens et a défini des normes minimales pour l'examen de l'assurance de la qualité des financements.

Contexte

La faculté d'adaptation du GPE au contexte a été évoquée dans l'Examen Evans, tandis que l'Évaluation Norad et l'Évaluation intérimaire de 2015 ont toutes deux montré que davantage d'assistance technique ou de soutien du Secrétariat sont nécessaires dans les situations de fragilité et de conflits. Dans ce contexte, l'examen de la plateforme opérationnelle a conduit à l'élaboration du Cadre de risques opérationnels qui examine les financements nationaux et sectoriels, ce qui permet une approche à la fois fondée sur les risques et différenciée pour le suivi.

Sources : GPE (2012, 2015a, 2016c, 2018b), Universalialia et Results 4 Development (2015), Norad (2015). Voir l'Annexe G pour un examen plus détaillé des changements des rôles des acteurs et l'Annexe H pour une présentation générale de l'évolution du GPE depuis 2014.

Dans ce contexte, le Partenariat continue d'examiner le mode de fonctionnement du modèle opérationnel et comment il pourrait être amélioré.

En mars 2017, le Conseil du GPE a approuvé un nouveau Cadre de mobilisation et d'allocation de financements (FFF) visant à créer une plateforme élargie de mobilisation et d'allocation des ressources parmi les PDP. Le FFF prévoit l'optimisation des principaux mécanismes d'allocation de financements du GPE, notamment en se focalisant sur une meilleure efficacité opérationnelle du Partenariat pour atteindre les objectifs à l'échelon des pays. Cette approche découle de la demande formulée par le Conseil en décembre 2016 au sujet de la réalisation d'une analyse de l'efficacité opérationnelle du modèle :

« Le Conseil d'administration demande au Secrétariat d'examiner, avec l'aide d'un cabinet externe, les questions qui se posent et les solutions qui peuvent être apportées pour faire en sorte que les Agents partenaires, les Agences de coordination et les Groupes locaux des partenaires de l'éducation fonctionnent de manière efficace et efficiente et tirent les enseignements des expériences passées, afin de permettre la réalisation des objectifs du plan GPE 2020. Il sera tenu compte aussi des travaux connexes du Secrétariat. »
(BOD/2016/12-19)

2.3 Autres axes d'intervention pertinents

Cette étude fait partie des nombreuses initiatives visant à fournir des éclairages sur le mode de fonctionnement du Partenariat et sur la façon dont il pourrait être amélioré. Dans le cadre des travaux du Secrétariat visant à fournir un soutien optimal aux PDP, il existe plusieurs d'axes d'intervention visant à améliorer ou à soutenir des aspects précis du modèle opérationnel et des questions stratégiques connexes (voir l'Annexe I pour une cartographie complète). Ces divers axes, supervisés par différents comités (GPC et SIC), portent sur les questions suivantes :

- L'efficacité des GLPE : examiner l'origine des difficultés et des résultats positifs des GLPE pour œuvrer avec les pays à l'amélioration de l'efficacité de leur GLPE et de fournir des orientations pertinentes. Supervision : SIC.
- L'alignement : appliquer une feuille de route visant à mieux aligner l'aide au développement/les financements du GPE avec les systèmes nationaux en faveur d'une mise en œuvre efficace et efficiente des PSE. Supervision : GPC
- La part variable : appliquer une feuille de route pour exploiter l'impact potentiel de la part variable au niveau des pays. Introduite dans le cadre du modèle de financement 2015-2018, la part variable exige que 30 % de l'ESPIG d'un pays vise à atteindre des indicateurs relatifs à l'équité, à l'efficacité et aux acquis scolaires. Supervision : GPC
- L'examen de l'assurance de la qualité : tester un processus adapté d'examen de la qualité avec la Banque mondiale et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour réduire les doubles emplois entre le Secrétariat et les AP. Il s'agira notamment d'élaborer des processus d'examen de l'assurance de la qualité différenciés selon les AP, de réviser les outils et processus d'examen de la qualité existants afin de minimiser les coûts de transaction et de différencier les méthodes d'examen de la qualité en fonction du montant des financements. Supervision : GPC
- Le Cadre des risques opérationnels : utiliser un outil de gestion permettant de s'assurer que les ressources du Secrétariat sont alignées de façon à atténuer les risques majeurs et réduire ainsi la probabilité de double emploi avec les évaluations des risques des AP ou avec leurs activités d'atténuation des risques. Supervision : GPC.
- Les dispositifs institutionnels/l'accès direct : envisager les options possibles pour verser les fonds directement aux pouvoirs publics ou aux ONG nationales dans certains contextes à faible risque. Supervision : à déterminer.

- Le soutien aux États fragiles et touchés par un conflit (PFC) : examiner les mécanismes existants dans les PFC ainsi que les possibilités de financement dans les situations de crise régionale et l'aide transfrontalière pour élargir et améliorer le cadre opérationnel existant. Supervision : GPC.
- Le mécanisme d'échange de connaissances et d'innovations (KIX) : guichet de financement adopté récemment afin d'améliorer la capacité des pays partenaires à utiliser les connaissances et les innovations en matière de politiques et de programmes pour renforcer leurs systèmes éducatifs. Supervision : SIC.
- Le mécanisme de plaidoyer et de responsabilité sociale (ASA) : guichet de financement adopté récemment pour favoriser une représentation et un engagement efficaces de la société civile dans la concertation sur les politiques du secteur de l'éducation nationale. Supervision : SIC.
- Les évaluations sommatives des pays : une série d'évaluations nationales durant toute la période de la stratégie GPE 2020 sur les contributions du GPE au renforcement des systèmes éducatifs, s'agissant notamment de la pertinence, l'efficacité et l'efficacité de la théorie du changement du GPE et du modèle opérationnel au niveau des pays. Les sept premières évaluations sommatives (sur 22) — examen rétrospectif des financements précédents — auront fait l'objet d'un rapport d'ici à juin 2018. Les premiers rapports annuels de mission dans les pays pour les huit évaluations prospectives sont attendus en juin 2018. Supervision : SIC.

Les résultats de cette étude peuvent être pertinents à divers degrés pour ces axes d'intervention et pourraient ainsi être intégrés à ces axes *en aval* au niveau des mécanismes de suivi. Les liens de ce type dont nous avons connaissance sont cités dans les Conclusions et Recommandations. Dans l'intervalle, l'étude s'inspire *en amont* des travaux effectués sur l'efficacité des GLPE en utilisant l'enquête sur les GLPE et l'étude documentaire sur les GLPE à titre de données secondaires dans l'analyse des GLPE.

3 Méthodologie

3.1 Objectifs et champ de cette étude

L'objectif global de l'étude est de déterminer si la configuration actuelle et le fonctionnement du modèle opérationnel au niveau des pays sont adaptés à l'objectif du GPE, à savoir l'amélioration de l'équité et de l'apprentissage tout au long de la vie grâce à l'éducation pour tous dans les pays en développement. En d'autres termes, il s'agit de savoir si le modèle opérationnel au niveau des pays en vigueur permet une exécution efficace et efficiente du plan GPE 2020.

Ce besoin découle de la perception selon laquelle le modèle opérationnel pourrait ne pas être optimal et son évolution pourrait ou non être mal orientée : ces considérations sont essentielles quand il s'agit d'aider les PDP à proposer une éducation de qualité. Les principales questions à se poser pour comprendre le problème sont les suivantes : les rôles des principaux acteurs sont-ils clairement définis, compris et respectés dans la pratique ? Ces rôles correspondent-ils aux fonctions requis dans le cadre du modèle ? Les acteurs sont-ils bien équipés pour les exécuter et quelle est la meilleure manière de leur prêter aide ? Constituent-ils un système de coopération efficace et efficient grâce auquel les atouts du Partenariat peuvent être exploités au mieux ? Quels enseignements pouvons-nous tirer des expériences réussies ? Enfin, quelles mesures pourraient améliorer le modèle opérationnel ?

L'étude a été conçue non pas comme une évaluation du modèle, mais plutôt comme l'occasion de recueillir les points de vue des parties prenantes du Partenariat. Elle constitue donc une compilation et une analyse indépendantes des perceptions et des attentes des principaux membres du modèle — les PDP, les AP, les AC et d'autres membres du système de coopération, notamment d'autres PD, les OSC et le Secrétariat.

3.1.1 Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques de l'étude sont les suivants⁴ :

- Évaluer les perceptions et les attentes des principaux acteurs du GPE (les AP, les AC, le Secrétariat et les GLPE en tant qu'entité) concernant leurs rôles et responsabilités respectifs dans le cadre du modèle opérationnel au niveau des pays, ainsi que leurs opinions sur le système de coopération entre le PDP, l'AP, l'AC, le GLPE en tant qu'entité composée de plusieurs parties prenantes, et le Secrétariat :
 - Identifier les principales sources de préoccupation, y compris les points communs et les opinions divergentes.
 - Identifier les facteurs qui facilitent ou entravent l'exécution des rôles.
- Entreprendre un diagnostic plus détaillé des difficultés communes pour soutenir de façon efficace et efficiente le renforcement des capacités dans le cadre des rôles et responsabilités du modèle.
- Concevoir des mécanismes d'intervention permettant d'éliminer les goulets d'étranglement, les doubles emplois et les ambiguïtés identifiés, de combler les déficits de capacités et de résoudre les problèmes de fonctionnement du modèle opérationnel.
- Formuler et fournir des recommandations et des options à l'intention du Conseil en se focalisant sur la recherche de solutions à même de répondre aux besoins des pays et en

⁴ Ils sont énoncés dans les mandats et explicités plus avant par le Secrétariat de pair avec le GPC dans la phase initiale.

favorisant la responsabilisation et la concertation au niveau des pays pour travailler de façon efficiente en tant que Partenariat.

3.1.2 Quels partenaires étaient concernés ?

Cette étude se penche en particulier sur les rôles et responsabilités des AP et des AC, et sur le système de coopération entre les AP, les AC et le GLPE en tant qu'organisme, ainsi que sur la façon dont ces intervenants coopèrent avec le Secrétariat.

Elle examine également les rôles du Secrétariat, détermine s'il existe des doubles emplois et, dans l'affirmative, où ils se trouvent, et répertorie les facteurs défavorables et favorables à l'exercice des rôles du Secrétariat et précise si celui-ci devrait consacrer moins de temps à certaines tâches et plus à d'autres.

Cette étude n'est pas axée explicitement sur le rôle des PDP (c'est-à-dire sur la question de savoir si ces pays assument leurs responsabilités dans le cadre du modèle). Toutefois, leur participation à l'étude est essentielle pour les constatations sur les autres acteurs. En outre, le nombre d'entretiens réalisés avec ces pays a augmenté depuis les versions précédentes de l'étude et les PDP ont été consultés aussi au sujet d'une version préliminaire du présent rapport lors d'une réunion qui s'est tenue en mai 2018.

3.1.3 Quels rôles et responsabilités étaient concernés ?

Dans le cadre de la préparation de cette étude, le Secrétariat a cartographié les rôles et responsabilités des AP, des AC et des GLPE (GPE, 2017c, voir l'Annexe J). La cartographie examine les responsabilités de ces trois types d'intervenants dans tous les processus de financement et, plus généralement, telles qu'elles sont énoncées dans leur mandat et dans les lignes directrices relatives aux financements. La cartographie démontre que l'on attend de chaque intervenant principal qu'il assume un nombre important de responsabilités, qui contiennent de nombreux points d'entrée pour procéder au renforcement des capacités. La cartographie présente la vision *normative* sous-jacente des activités *attendues* aujourd'hui des principaux acteurs dans le contexte du modèle opérationnel. C'est donc une référence et un point de départ pour l'examen. Les données recueillies ne permettent pas d'analyser de façon exhaustive les perceptions vis-à-vis de tous ces rôles et responsabilités, mais elles décrivent le contexte par rapport auquel les participants évoquent les ambiguïtés et les enjeux.

Au cours de cette étude, le Secrétariat a procédé à une cartographie de ses propres activités par rapport aux rôles et responsabilités définis dans la Charte du GPE (voir l'Annexe K). Cet exercice reposait sur une consultation interne au sujet de ce que le Secrétariat fait dans la pratique. Le Secrétariat assume un grand nombre de rôles dont certains, mais pas tous, impliquent une interaction avec le modèle au niveau du pays. Le rôle le plus pertinent au sein du Secrétariat est celui de responsable-pays, fonction pour laquelle il n'existe pas de mandat accessible publiquement.

3.1.4 Quels points de vue ont été pris en compte ?

La stratégie de collecte de données primaires visait à obtenir un éventail de points de vue parmi les acteurs : les PDP en tant qu'acteurs centraux du modèle national, les PD qui assument les rôles d'AP, les AC et les membres des GLPE, les ONGI qui assument le rôle d'AP et les groupes représentatifs des OSC. Pour toutes les parties prenantes à l'exception des PDP, les participants ont répondu au nom de leur organisation et présentent donc une perspective institutionnelle. En conséquence, ils étaient supposés s'informer au préalable sur l'expérience et les réalités vécues sur le terrain par le personnel de leur organisation.

S'agissant des PDP, il était prévu que les participants parlent de leur propre expérience, mais ils pouvaient aussi évoquer celle d'autres pays s'ils disposaient d'informations pertinentes. Le succès de la collecte des données dépendait de la disposition et de la volonté des personnes interrogées à faire un travail de préparation et à réfléchir aux problèmes à l'avance.

Le Secrétariat du GPE a apporté une cartographie de son propre rôle réalisée par ses responsables. En revanche, ses membres n'ont pas été inclus parmi les principales sources d'information de la collecte de données sur les rôles des autres acteurs majeurs dans le cadre de l'étude.

En plus des points de vue issus de la collecte de données principales, l'analyse a exploité des données secondaires reflétant les opinions des PDP et des membres des GLPE. Ces points de vue figurent dans la note de synthèse d'une séance de remontée d'informations réalisée avec les PDP sur les rôles des principaux acteurs (réunion des PDP, Washington, septembre 2017) et dans les données d'une enquête en ligne auprès des membres des GLPE. Les données secondaires proviennent également d'une étude documentaire sur l'efficacité des GLPE réalisée pour recueillir des données factuelles permettant de mieux comprendre l'origine des difficultés et des résultats positifs des GLPE dans le cadre de l'axe d'intervention sur l'efficacité des GLPE.

3.1.5 Quelle analyse a été réalisée ?

Cette étude a analysé les données primaires collectées grâce aux méthodes décrites dans le présent document et les quatre documents de données secondaires fournis par le Secrétariat. Un examen plus approfondi des documents a été effectué dans le but de comprendre le contexte général et les liens avec d'autres axes d'intervention actuels du GPE (la bibliographie apporte des détails). L'analyse a permis de déterminer la pondération à accorder à chaque problème, donc de hiérarchiser les problèmes et/ou les mécanismes d'intervention que le Conseil pourra choisir d'examiner davantage et de développer.

3.1.6 Élargissement du champ couvert

Le champ de l'analyse a été défini dans le rapport initial final à l'issue de consultations avec les membres du Conseil, le GPC et le Secrétariat. La demande initiale a été formulée par le Conseil en décembre 2016 en vue d'examiner l'efficacité opérationnelle du modèle :

« Le Conseil d'administration demande au Secrétariat d'examiner, avec l'aide d'un cabinet externe, les questions qui se posent et les solutions qui peuvent être apportées pour faire en sorte que les Agents partenaires, les Agences de coordination et les Groupes locaux des partenaires de l'éducation fonctionnent de manière efficiente et efficace et tirent les enseignements des expériences passées, afin de permettre la réalisation des objectifs du plan GPE 2020. Il sera tenu compte aussi des travaux connexes du Secrétariat. » (BOD/2016/12-19)

Par la suite, en reconnaissant en mars 2017 qu'un élément central du modèle opérationnel est le renforcement des capacités au niveau des pays, le Conseil a recommandé que des mesures urgentes soient prises pour améliorer le modèle de financement. Il s'agissait de :

« Mieux définir les responsabilités et optimiser les démarches en matière de renforcement des capacités et d'assistance technique notamment dans les États fragiles et touchés par un conflit, sachant que ce travail doit être intégré dans les tâches visées dans le document BOD/2016/12-19 pour faire réaliser une évaluation de l'efficiency et de l'efficacité des Agents partenaires, des Agences de coordination et des Groupes locaux des partenaires de l'éducation afin de réaliser les objectifs du

plan GPE 2020. » (BOD/2017/03-06)

Le Secrétariat a défini un mandat répondant à cette demande. À la suite de nouvelles consultations avec le Conseil sur le mandat (décembre 2017) et le GPC sur les projets de rapports initiaux (janvier à février 2018), le champ couvert a été élargi. Élément particulièrement important pour le champ de l'analyse, son élargissement comprenait un examen plus large de tous les rôles et responsabilités dans le modèle au niveau des pays plutôt que de se limiter au renforcement des capacités, ainsi que l'intégration du rôle du Secrétariat lui-même dans l'étude. Un compte rendu du processus de consultation sur le champ de l'analyse et la méthodologie est présenté à l'Annexe B.1.

3.2 Cadre directeur

Le point de départ de cette étude est la cartographie des rôles et responsabilités des principaux acteurs, qui a été réalisée par le Secrétariat. Une première « cartographie des principaux acteurs » a permis de regrouper les rôles et responsabilités des AC, des AP et des GLPE en tant qu'organe, sur la base de leurs mandats, des lignes directrices relatives aux financements et de la Charte du GPE. La cartographie a également identifié des points d'entrée pour le renforcement des capacités dans le cadre des rôles et responsabilités. Une deuxième cartographie des rôles du Secrétariat a été réalisée sur la base d'une consultation interne sur les responsabilités et les activités par rapport à la Charte du GPE (il n'existe pas de mandat accessible publiquement pour les responsables-pays).

La cartographie des principaux acteurs révèle que ces trois acteurs principaux assument un grand nombre de responsabilités. De même, le Secrétariat entreprend un grand nombre d'activités. Ces responsabilités peuvent être généralement classées en six catégories :

- **Concertation inclusive et collaboration** : conversations structurées et animées par un facilitateur, qui prennent en compte et encouragent les contributions des représentants de différentes parties prenantes, notamment les pouvoirs publics, les PD, la société civile, les associations d'enseignants et le secteur privé.
- **Soutien technique et renforcement des capacités** : Mise à disposition de compétences et processus de renforcement des capacités des individus, organisations et institutions pour développer des systèmes durables, efficaces et efficients.
- **Examen de la qualité** : Processus de vérification et d'examen visant à ce que les réalisations répondent aux normes de qualité convenues et adoptées par le GPE.
- **Contrôle fiduciaire** : Responsabilité de s'assurer que les financements ont été traités et utilisés conformément aux fins prévues par le GPE et sont dûment comptabilisés.
- **Responsabilités (mutuelles)** : Tout le concept de GPE en tant que Partenariat est sous-tendu par une éthique de responsabilité mutuelle dans l'ensemble du secteur éducatif et des cycles nationaux. Toutefois, il existe des responsabilités spécifiques pour les acteurs principaux qui ont trait à l'exécution des processus de financement afin de faire avancer le processus de financement du GPE.
- **Approches en matière d'efficacité de l'aide** : Mesures visant à ce que les principaux acteurs et les programmes du GPE appliquent et promeuvent des démarches pour l'efficacité en matière d'aide, telles que décrites dans la Déclaration de Paris.

Parallèlement, les responsabilités incluses dans ces catégories interviennent à différents stades du cycle des systèmes nationaux d'éducation : planification, mise en œuvre, suivi et évaluation sectoriels. De même, certaines responsabilités peuvent relever de processus de financement spécifiques (ESPDG, PDG et ESPIG), tandis que d'autres se situent en dehors du processus de financement (cf. Figure 1 ci-dessous).

Par ailleurs, les principaux acteurs du modèle au niveau des pays peuvent faciliter l'accès à

l'apprentissage et l'échange de connaissances entre les pays. Le mécanisme KIX devrait renforcer ces éléments au sein du modèle. De même, le mécanisme ASA constitue un outil important pour accroître la transparence et encourager la participation de la société civile aux activités sectorielles de planification, de mise en œuvre et de suivi. Ces deux nouveaux guichets de financement, bien que leur portée soit aussi de nature régionale et mondiale, peuvent devenir pertinents pour le modèle opérationnel sur le plan national à l'avenir.

Figure 1 : Rôles et responsabilités par catégorie tout au long du cycle du système éducatif



Sources : Auteurs, sur la base de la cartographie

Cette étude se base entre autres sur l'hypothèse selon laquelle il existe, dans certains domaines, des goulets d'étranglement et des difficultés (ou des facteurs favorables) qui influent sur l'exécution des rôles et responsabilités envisagés dans le plan GPE 2020 tandis que, dans d'autres domaines, les rôles et responsabilités ne sont pas définis assez clairement. L'étude examine la réalité vécue par les principaux acteurs dans l'exécution de leurs rôles comme partie intégrante du Partenariat et cherche à déterminer comment adapter le modèle opérationnel pour renforcer le système de coopération au profit des systèmes nationaux.

La cartographie des principaux acteurs identifie certains domaines spécifiques où le renforcement des capacités est mentionné dans les rôles et responsabilités. Toutefois, elle montre également, à juste titre, que le renforcement des capacités peut être associé à presque toutes les responsabilités, de nombreuses interactions d'un acteur principal avec les pouvoirs publics pouvant être l'occasion de renforcer les capacités de l'État. Par conséquent, les principaux acteurs peuvent prendre en compte le renforcement des capacités aux fins de l'ensemble de leurs rôles, dans le contexte des processus de financement et des meilleures pratiques générales du secteur de l'éducation (nous notons que le GPE promeut également le renforcement des capacités au moyen des financements, ce qui ne rentre pas dans le champ couvert par cette étude). Conformément à la consultation du Secrétariat avec les PDP en septembre 2017, nous adoptons la définition suivante du renforcement des capacités : « processus de renforcement de la capacité des individus, organisations et institutions à développer des systèmes durables en utilisant les ressources de manière efficace et efficiente ».

Des capacités existant à l'échelle des individus, des organisations et de l'environnement

institutionnel plus large, il est possible que des goulets d'étranglement et des facteurs favorables existent aussi à ces niveaux. Les capacités individuelles reflètent les compétences des membres du personnel de l'organisation, notamment leurs aptitudes, leurs connaissances et leurs comportements. Le niveau organisationnel comprend les structures, les processus et les procédures de l'organisation, tandis que l'environnement institutionnel inclut le système global des institutions, des lois, des politiques et de la réglementation dans le cadre duquel les organisations exercent leurs activités et, dans le cas présent, où les acteurs interagissent. Les responsabilités et les activités des principaux acteurs du modèle au niveau des pays sont plus susceptibles de se concentrer sur les capacités individuelles ou les capacités organisationnelles au moyen d'outils et de systèmes. Toutefois, dans un contexte plus large, le GPE peut cibler les trois niveaux de capacité grâce à son influence mondiale et à des financements importants. La présente étude se concentre uniquement sur le niveau de renforcement des capacités soutenu par les principaux acteurs dans le cadre de leurs rôles et responsabilités.

3.3 Questions-cadres

La présente étude vise à répondre à quatre grandes questions-cadres, dont chacune comporte plusieurs questions subsidiaires. Ces questions ont servi de guide pour les entretiens.

- 1. Les rôles et les responsabilités des principaux acteurs sont-ils bien compris ?**
 - i. Quels sont les points les moins clairs ?**
 - ii. Où les doubles emplois, incohérences et ambiguïtés sont-ils perçus ?**

Cette question a pour but de déterminer où se situent les problèmes de compréhension des responsabilités entre ce qui est attendu (sur la base des orientations) et ce qui est perçu. Comme le démontrent les documents de cartographie, il existe une multitude de responsabilités, de sorte que l'intention n'est pas d'évaluer la compréhension de chacune d'entre elles, mais plutôt de détecter les domaines manifestement problématiques. Cette question amènerait notamment à s'interroger sur les points suivants : existe-t-il des doubles emplois ou des ambiguïtés entre l'agent partenaire et l'agence de coordination ? Existe-t-il des doubles emplois entre l'AP ou l'AC et le Secrétariat ou le PDP ?

- 2. Quels sont les principaux facteurs favorables et défavorables qui facilitent ou entravent l'exécution efficace de leurs rôles et responsabilités ?**

Cette question s'attache à comprendre la réalité de l'exercice des responsabilités. On pense que les goulets d'étranglement et les facteurs favorables pourraient se situer au niveau individuel et organisationnel ou, plus largement, au niveau institutionnel, notamment en ce qui concerne les attentes résultant du modèle du GPE, le rôle des PDP et du Secrétariat et les différences de contexte.

- 3. Quels changements permettraient d'aider davantage les principaux acteurs à remplir efficacement leurs rôles ?**

Cette question vise à explorer les options et les stratégies permettant d'améliorer la capacité de mettre en œuvre le plan GPE 2020. Ces options peuvent avoir trait à l'amélioration du modèle opérationnel actuel, par exemple au moyen d'un ajustement des responsabilités ou d'un soutien supplémentaire de la part de certains acteurs. Elles peuvent aussi porter sur la modification des modalités opérationnelles et la configuration du partenariat au niveau des pays. Nous nous attachons à présenter les points de vue des principaux acteurs sur les changements qui seraient bénéfiques et qui, avec les résultats des quatre premières questions de l'étude, éclairent nos recommandations.

4. Comment les principaux acteurs abordent-ils la responsabilité du renforcement des capacités et comment le renforcement des capacités pourrait-il être assuré plus efficacement ?

Bien que l'appui technique et le renforcement des capacités constituent un domaine de responsabilité spécifique, comme le montre la cartographie, le renforcement des capacités peut intervenir dans le cadre de presque toutes les catégories de responsabilités et phases du système éducatif. Cette question vise à donner l'occasion de se concentrer spécifiquement sur la thématique du renforcement des capacités. Une exploration approfondie de l'approche en matière de renforcement des capacités pourrait faire l'objet d'une étude à part entière, de sorte que la présente étude vise davantage à mettre en lumière la compréhension qu'ont les principaux acteurs du renforcement des capacités. Par ailleurs, cette étude ne comprend pas une évaluation de l'ensemble du renforcement des capacités promu par le GPE, grâce à ses financements par exemple.

Chacune de ces questions a été examinée pour les quatre groupes d'acteurs principaux (les AC, les AP, les GLPE en tant que plateformes composées de plusieurs parties prenantes et le Secrétariat) et leurs interactions, ainsi que par rapport au rôle des PDP. Les questions portaient également sur les variations selon le contexte, telles que les conséquences de la fragilité et des situations d'urgence.

L'équipe de l'étude a délibérément limité cette liste de questions, afin de laisser plus de temps pour interroger les participants sur les raisons qui les amènent à formuler leurs réponses et l'ampleur perçue d'un problème. Durant la période initiale, les parties prenantes ont soulevé de nombreuses questions précises susceptibles d'être examinées dans la présente étude. Toutefois, l'équipe a jugé qu'une approche ouverte et inductive⁵ de l'étude permettrait de faire émerger les véritables questions et suggestions prioritaires, plutôt que d'amener les participants à discuter d'un ensemble restreint de questions prédéterminées.

Lors de l'analyse des données, nous avons constaté que les questions liées aux interactions entre deux acteurs étaient exprimées à travers la perspective de chacun de ces acteurs (par exemple l'AC et l'AP). Pour faciliter l'examen des informations pertinentes sur un acteur, nous avons inclus cette analyse dans les deux chapitres pertinents. Par exemple, les fonctions qui font double emploi entre les AC et les AP sont incluses à la fois dans les chapitres sur les AC et les AP. Au départ, nous avions l'intention de traiter le renforcement des capacités de la même manière. Cependant, nous avons constaté qu'un grand nombre de réponses concernant le renforcement des capacités étaient plus générales et, plutôt que de se rapporter spécifiquement à un acteur principal, s'appliquaient à tous les intervenants. C'est pourquoi le renforcement des capacités fait l'objet d'un chapitre distinct.

3.4 Collecte des données

Cette étude comprenait le recueil de données primaires lors d'entretiens et de consultations avec les partenaires du GPE ainsi que l'examen de données secondaires dans un petit nombre de documents importants. En outre, l'étude a donné lieu, par le biais de la structure de gouvernance, à des consultations avec le Conseil et le GPC durant la phase initiale. Le rapport a été révisé après consultation avec les PDP et le GPC en mai⁶ et finalisé à la suite de la réunion en juin du Conseil.

Un résumé des sources de données primaires est présenté dans le [tableau 1](#), tandis qu'un résumé des données secondaires est présenté dans le [tableau 2](#).

⁵ Une approche inductive commence par des questions ouvertes afin d'observer des tendances et des thèmes, puis de faire des hypothèses, alors qu'une approche déductive débute par des hypothèses et cherche à les tester.

⁶ Un résumé des séances parallèles de la réunion des PDP est présenté à l'Annexe L.

Tableau 1 : Résumé des sources de données primaires

Données primaires
Entretiens téléphoniques avec les PDP : 8 entretiens téléphoniques 3 réponses écrites*
Entretiens téléphoniques avec les sièges des PD qui représentent un grand nombre d'AC et/ou d'AP : 12 entretiens téléphoniques
Entretiens téléphoniques avec les sièges des ONGI qui représentent des AP : 2 entretiens téléphoniques
Webinaire avec les sièges des PD qui ont moins ou pas d'AC/AP mais qui font aussi partie des GLPE : 1 participant à un webinaire 3 réponses écrites*
Webinaire avec les OSC qui représentent des OSC membres des GLPE : 6 participants à un webinaire
Consultation écrite avec les membres du GPC sur la cartographie du Secrétariat : 4 réponses écrites

* Le choix des réponses écrites a été retenu au lieu d'entretiens téléphoniques/participation à un webinaire lorsque les participants n'ont pas été en mesure de trouver un créneau horaire approprié pour un appel téléphonique.

Tableau 2 : Résumé des sources de données secondaires

Données secondaires
Cartographie des rôles et responsabilités des AP, des AC et des GLPE (voir Annexe J)
Cartographie des rôles du Secrétariat, fournie par le Secrétariat (voir Annexe K)
Résumé de la Consultation avec les PDP
Résumé de l'enquête auprès des GLPE
Examen documentaire des GLPE, y compris sa synthèse
Autres sources pertinentes pour les constatations : voir la bibliographie.

3.4.1 Données primaires

La plupart des données de ce rapport sont des réponses primaires émanant des parties prenantes du modèle de partenariat. Nous avons mené des entretiens individuels et collectifs semi-structurés par téléphone/webinaire et recueilli des réponses écrites de diverses parties prenantes. Les différentes méthodes ont largement utilisé une approche *inductive* plutôt que *déductive*, ce qui signifie que nous avons cherché à poser des questions ouvertes et à les approfondir ensuite.

Instruments

L'équipe a élaboré cinq instruments pour la collecte de données primaires :

- **Un guide thématique semi-structuré pour les entretiens avec les PDP.** Il a été utilisé pour les questions-cadres avec d'autres questions incitatives et d'autres questions d'approfondissement. Ces questions se concentraient surtout sur les rôles des AC et des AP, mais aussi sur la façon dont ces deux rôles sont liés au Secrétariat et aux GLPE. Ces entretiens ont duré environ une heure. Le guide des entretiens figure à l'Annexe E.1. Certaines personnes interrogées ayant préféré envoyer une réponse écrite plutôt que d'avoir un entretien téléphonique, un modèle de questionnaire simplifié leur a été envoyé à cet effet.
- **Un guide thématique semi-structuré pour les entretiens avec les AC et les AP.** Pour cela, on a de nouveau utilisé les questions-cadres qui ont été complétées par d'autres questions incitatives et d'approfondissement. Les questions portaient sur le rôle de l'acteur principal interrogé, mais aussi sur la relation entre ce rôle et les autres principaux acteurs. Lorsqu'une agence représentait à la fois les AC et les AP, les questions ont été abordées pour ces deux acteurs majeurs. Le guide d'entretien figure à l'Annexe E.2. Ces entretiens ont duré entre une et deux heures.
- **Un questionnaire envoyé à l'avance au siège des AC et des AP pour qu'ils l'envoient à leurs collègues exerçant des rôles dans les pays afin de connaître l'expérience « sur le terrain » et des exemples des rôles des principaux acteurs.** Les collègues basés dans les pays ont été invités à renvoyer les questionnaires à leurs collègues du siège et à mettre Oxford Policy Management (OPM) en copie.
- **Une présentation et des questions guidées pour animer deux webinaires mettant l'accent sur les GLPE.** Un webinaire a été organisé avec les OSC et l'autre avec les partenaires de développement, mais les supports et les questions étaient en grande partie les mêmes. Lorsque les partenaires n'étaient pas disponibles, on leur a donné la possibilité d'envoyer une réponse écrite à un questionnaire qui reprenait les questions du webinaire.
- **Un questionnaire de consultation écrit axé sur les rôles du Secrétariat, en réponse à la propre cartographie du Secrétariat.** Il reflétait là encore les questions-cadres, mais en mettant l'accent sur le Secrétariat. Ce document a été envoyé aux membres du GPC.

Du fait de la nature même de cette collecte de données, tous les participants n'ont pas abordé tous les sujets possibles, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas répondu à chacune des questions-cadres pour chaque rôle d'acteur principal. Cela signifie que lorsque les participants n'ont pas parlé d'un sujet, on ne peut pas affirmer qu'il n'y avait rien à dire dans leur cas (ni déterminer s'il s'agit ou non d'un problème). Cela étant, nous sommes convaincus que suffisamment de réponses ont été apportées à chaque question pour offrir un solide degré de triangulation.

Échantillonnage

La méthode d'échantillonnage a été convenue lors de la phase initiale, après des discussions et des améliorations du GPC, à la suite d'une proposition initiale du Secrétariat en concertation avec OPM. Les paramètres généraux de la méthode et les détails précis concernant le choix des participants étaient les suivants :

- **Obtenir une représentation des PDP dans l'ensemble des groupes constitutifs.** Le Secrétariat a retenu les pays des membres titulaires et suppléants du Conseil et a sélectionné les chargés de liaison des PDP devant être contactés. Lorsque l'équipe chargée de l'étude a rencontré des difficultés pour contacter un nombre critique de PDP,

Le Secrétariat a suggéré une liste secondaire de PDP/points focaux des groupes constitutifs qui risquaient d'être sous-représentés.

- **Mener des entretiens approfondis avec les agences qui couvrent la plus grande partie des AP et des AC avec une diversité des types d'agences**, dont les partenaires multilatéraux et bilatéraux et les ONGI partenaires. Au sein de ces agences, le Secrétariat a sélectionné des membres du personnel du siège qui jouent un rôle au sein des comités du GPE.
- **Donner la possibilité à des partenaires de développement au sens plus large d'y participer.** D'autres partenaires de développement qui ne sont pas des AP/AC dans un grand nombre de pays ont été invités à prendre part au webinaire. Au siège de ces agences, le Secrétariat a sélectionné des membres du personnel qui font office de chargés de liaison avec le GPE.
- **Obtenir des points de vue représentatifs de la société civile.** Le Secrétariat a invité un certain nombre d'OSC à prendre part au webinaire. Toujours parmi ces agences, le Secrétariat a sélectionné des membres du personnel qui font office de chargés de liaison avec le GPE.
- **Obtenir un éventail de points de vue de l'ensemble des groupes constitutifs du Conseil sur la cartographie du Secrétariat.** Pour ce faire, étant donné le peu de temps disponible pour des entretiens supplémentaires, le Secrétariat a proposé de solliciter des réponses écrites des membres du GPC à qui il a été demandé de consulter plus avant les membres de leur groupe constitutif, comme ils l'avaient fait pour le rapport initial.

La méthode d'échantillonnage du Secrétariat est présentée à l'Annexe C, ainsi que la liste des participants contactés et de ceux d'entre eux qui ont répondu à l'étude.

Confidentialité

Les données recueillies dans le cadre de cette étude n'étaient ni anonymes ni confidentielles. Le Secrétariat a demandé que tous les entretiens soient enregistrés pour faciliter le traitement des données des entretiens et au cas où une analyse plus poussée des entretiens serait nécessaire par la suite. Les personnes interrogées ont eu l'occasion d'indiquer si elles préféraient ne pas être enregistrées. Au départ, le Secrétariat a également demandé que tous les enregistrements, les notes des entretiens ou les réponses écrites lui soient communiqués. Ceux-ci devaient être partagés dans la mesure où le Conseil n'avait pas souligné à l'origine que l'étude était indépendante, mais cela a changé par la suite. Le Secrétariat a depuis lors confirmé qu'il n'a pas besoin de recevoir les enregistrements.

Les points de vue des agences ne devaient pas être anonymes, conformément à l'approche du Partenariat en matière de transparence et de responsabilisation. L'étude est conçue comme une consultation ouverte visant à obtenir des positions institutionnelles et de comprendre les avis divergents. Il faut que les opinions des agences puissent leur être attribuées afin que le Partenariat soit en mesure de remédier aux problèmes et parvenir à un consensus. En revanche, les opinions des PDP ne doivent pas pouvoir être identifiées dans le rapport ; de même, les exemples de pays donnés par les agences qui pourraient être attribués à des personnes précises ne doivent pas pouvoir être identifiés. Toutefois, toutes les institutions et les noms des participants figurent dans le présent rapport à l'Annexe C.

Ces protocoles de collecte de données ont été expliqués aux participants lorsqu'ils ont été contactés par courriel et au début de leur entretien. Quelques participants se sont déclarés mécontents de cette approche, car ils estimaient qu'elle les empêcherait (eux et d'autres) de donner des réponses complètes et franches. Pour ces réponses, l'équipe d'OPM a confirmé avant l'entretien que les enregistrements audio ne seraient pas communiqués au Secrétariat, mais que les notes des entretiens lui seraient transmises.

Organisation de la collecte de données

Pour tous les entretiens, OPM a communiqué directement avec les personnes invitées à répondre à l'enquête en leur donnant des renseignements généraux sur l'étude et des indications sur les questions de l'entretien (pour les AC/AP, cela comprenait le questionnaire qu'ils devaient envoyer à leurs collègues) et en leur proposant un créneau pour l'entretien. Les dates suggérées pour les entretiens se situaient au moins une semaine plus tard pour les PDP et au moins deux semaines plus tard pour les AC/AP afin de leur donner le temps de se préparer. OPM a envoyé des courriels de suivi et a appelé les personnes invitées afin de fixer les dates et les horaires des entretiens.

Les invitations aux webinaires ont été envoyées deux semaines à l'avance par le Secrétariat au nom d'OPM. Pendant le webinaire lui-même, le Secrétariat a fourni un appui logistique à l'hébergement de cette consultation en ligne, mais les membres du Secrétariat chargés de la gestion de cette étude n'étaient pas présents.

La demande de consultation écrite a été envoyée aux membres du GPC par le Secrétariat au nom d'OPM, en demandant que les réponses soient renvoyées dans un délai de deux semaines. Afin d'obtenir plus de réponses, OPM a porté ce délai à trois semaines.

Tous les entretiens et webinaires ont été réalisés par cinq spécialistes de l'éducation d'OPM. La collecte des données a été effectuée en anglais et en français et un entretien avec un PDP s'est déroulé en espagnol. Les intervieweurs ont ensuite rédigé des notes (en anglais) sur la base de l'entretien, en utilisant les enregistrements audio si nécessaire à des fins d'éclaircissement. Les notes des entretiens n'étant pas des transcriptions verbatim, aucune citation directe n'est utilisée. La traduction a été effectuée par le chercheur trilingue pour la rédaction des notes en anglais. Les réponses écrites ont été traitées par les mêmes cinq membres de l'équipe.

Limites de l'enquête

Il convient de noter que la collecte de données primaires a ses limites :

- Le manque d'anonymat et de confidentialité a sans aucun doute dissuadé certains participants d'exprimer pleinement le point de vue de leur agence ou de décrire sans réserve les expériences vécues dans les pays. OPM ne recourt habituellement pas à cette approche, mais il nous était demandé de l'utiliser dans ce cas puisque l'étude était considérée comme une consultation ouverte.
- La qualité et la profondeur des réponses étaient très contrastées. Pour les agences AP/AC, le niveau des réponses dépendait généralement de la mesure dans laquelle elles avaient sollicité l'opinion de leurs collègues basés dans les pays et s'étaient préparées pour l'entretien. (Cela étant, certaines personnes interrogées qui n'avaient pas examiné les questionnaires au niveau des pays avaient des opinions tranchées à communiquer de la part du siège.) Pour les PDP, une difficulté tenait soit au fait que les personnes interrogées occupaient leurs fonctions depuis très peu de temps et ne connaissaient donc pas encore bien le GPE, les principaux acteurs ou les procédures, soit au fait qu'elles avaient envoyé une réponse écrite assortie d'explications plus ou moins approfondies.
- Cette étude n'étant pas une évaluation, elle n'utilise pas de méthodes pour découvrir les diverses réalités du modèle « sur le terrain ». Elle révèle plutôt les perceptions de la situation telles qu'elles ont été recueillies au siège des agences et telles que les participants ont choisi de nous les communiquer.

3.4.2 Données secondaires

Le Secrétariat du GPE a préparé à ce sujet cinq contributions, qui ont été utilisées à diverses étapes de l'étude :

- **La cartographie des rôles et des responsabilités** des agences de coordination, des agents partenaires et des GLPE, conformément à toutes les orientations pertinentes du GPE (lignes directrices relatives aux financements, mandat des agences de coordination et des agents partenaires, Charte du GPE et politique ESPIG) décrites dans les différents processus de financement et en mettant particulièrement l'accent sur les rôles respectifs de ces acteurs en matière de renforcement des capacités. Cette méthode a été largement utilisée lors de la phase exploratoire initiale et pour préparer l'équipe chargée de l'étude avant les entretiens.
- **Une cartographie des activités du Secrétariat** incluant une comparaison entre ce que le Secrétariat fait effectivement et les responsabilités que lui attribue la charte.
- **Un résumé de la Consultation des PDP** sur l'efficacité des principaux acteurs dans l'exercice de leurs responsabilités, qui s'est tenue en septembre 2017, avec deux sous-groupes de représentants des PDP. Ces données ont été codées dans le logiciel de recherche qualitative NVivo 11 et ont été analysées de pair avec les données primaires. Il s'agit toutefois de résumés ne retenant que les points essentiels, que les données primaires cherchent à approfondir.
- **Un examen documentaire de l'efficacité des GLPE**, réalisé en vue de formuler des recommandations techniques pour renforcer l'efficacité et le fonctionnement d'ensemble des GLPE à partir de données probantes.
- **Les résultats d'une enquête en ligne auprès des membres du GLPE**. Au total, 154 personnes ont répondu à l'enquête menée auprès des PDP, des agents partenaires, des agences de coordination, des OSC nationales et d'autres partenaires du développement pour recueillir l'opinion des parties prenantes sur le fonctionnement de leur GLPE. Ces deux documents sur les GLPE ont été pris en compte dans l'analyse du chapitre du présent rapport consacré aux GLPE.

L'équipe chargée de l'étude a également examiné un certain nombre de documents de référence afin de replacer dans leur contexte l'évolution et les développements futurs probables du modèle opérationnel. Il s'agit notamment d'un certain nombre d'autres documents de référence préparés par le Secrétariat, y compris l'historique de l'évolution du GPE (Annexe H) et la présentation générale d'autres axes d'intervention (Annexe I).

3.4.3 Analyse

L'analyse s'est déroulée en plusieurs étapes, afin d'assurer la cohérence et la qualité de l'ensemble du processus. Tout d'abord, les notes des entretiens ont été rédigées en suivant un formulaire type par le membre de l'équipe qui a réalisé l'entretien. Comme mentionné précédemment, les notes ne sont pas des transcriptions verbatim, mais reflètent les points soulevés par les personnes interrogées. Les intervieweurs, en outre, ont ajouté quelques commentaires (clairement signalés comme tels) lorsqu'ils avaient une interprétation plus fine de ce que le participant avait indiqué du fait qu'ils étaient présents lors de l'entretien.

Toutes les notes des entretiens et les réponses écrites ont été codées dans NVivo 11. Il s'agit d'un processus analytique, au cours duquel les notes et les transcriptions sont lues systématiquement tandis que les résultats sont étiquetés par rapport à des nœuds thématiques. Le contenu de ces nœuds peut alors être converti en extraits, produisant un ensemble de données secondaires, alors rassemblées par code thématique, ce qui facilite et améliore grandement la qualité de l'écriture. Au total, 36 sources de données primaires ont

été utilisées, ce qui nécessite une méthode de traitement systématique pour refléter les différents thèmes clés ainsi que les points de vue convergents et divergents. Une structure de codage a été mise en place par le responsable de l'étude qui a réparti les résultats dans différentes catégories : acteur principal, questions-cadres subsidiaires ou thème transversal. Chaque membre de l'équipe a codé ses propres entretiens et des réponses écrites supplémentaires. Le responsable de l'étude a contrôlé les travaux de codage de l'équipe au fur et à mesure de leur exécution, afin d'en assurer la cohérence et de lever les ambiguïtés. Lorsqu'un passage des notes se rapportait à plusieurs acteurs principaux, il était étiqueté selon les différents codes pertinents.

L'équipe chargée de l'étude s'est réunie pour participer à un atelier d'une demi-journée afin d'examiner les principales constatations tirées des entretiens/réponses qu'elle avait codés et de commencer à dégager les principales constatations et données probantes à inclure dans le rapport. Chaque membre de l'équipe a ensuite rédigé les chapitres du rapport en utilisant les données exportées de NVivo sous les codes pertinents et en se référant aux documents de référence pour obtenir plus de données probantes ou préciser le contexte. Le responsable de l'étude et le spécialiste de la recherche qualitative ont formulé des avis et procédé à un examen de l'assurance de la qualité à diverses étapes du processus d'analyse et de rédaction. Enfin, les membres de l'équipe ont examiné les chapitres des uns et des autres pour vérifier la cohérence des constatations et des thèmes ou pour résoudre les différences dans l'interprétation des données.

3.5 Comment lire ce rapport

La partie B du présent rapport présente les constatations d'abord en fonction des quatre principaux acteurs, puis vient un chapitre traitant spécifiquement des questions transversales de renforcement des capacités. Chaque chapitre est structuré de la même manière, et couvre d'abord la clarté des rôles et des responsabilités, puis les goulets d'étranglement et les facteurs favorables, puis les suggestions de changement formulées par les participants, et enfin de brèves conclusions. Les recommandations d'OPM, qui s'appuient sur notre analyse de la Partie B, sont présentées dans la Partie C.

Nous tenons à indiquer clairement la source des points de vue — en précisant si telle ou telle opinion émane de PD, d'OSC ou d'États bénéficiaires —, ainsi que le nombre de participants. Lorsqu'un point de vue provient d'un PD, il reflète parfois l'opinion du siège et d'autres fois l'avis que les collègues basés dans les pays ont communiqué au siège — bien qu'il puisse s'agir de collègues occupant, selon les cas, des fonctions au sein de l'AC, de l'AP ou du GLPE. Ainsi, nous parlons souvent des « partenaires de développement (PD) » de façon plus générale et, dans la mesure du possible, nous précisons « Agent partenaire (AP) » ou « Agence de coordination (AC) » lorsque nous savons qu'ils ont communiqué les points de vue de leurs collègues qui occupent ces postes.

Il convient de noter que tous les participants ne se sont pas exprimés dans la même mesure sur tous les sujets et tous les principaux acteurs. Par exemple, le rôle des GLPE a été examiné plus en profondeur avec les OSC et un petit nombre de partenaires de développement qui sont eux-mêmes très rarement des AC (et jamais des AP). Ainsi, les constatations sur les GLPE s'appuient-elles largement sur ces sources, mais ne nous permettent pas de savoir ce que d'autres participants auraient pu dire au sujet des GLPE si plus de temps avait pu être consacré à cette discussion.

Nous avons constaté par ailleurs que lorsque les participants parlaient du « GPE », ils entendaient parfois par ce sigle des choses différentes. Pour certains, il s'agissait de l'ensemble du Partenariat, dirigé par le Conseil d'administration. Pour d'autres, il était plutôt question du Secrétariat en général, tandis certains participants, tels que les PDP, considéreraient que « GPE » était synonyme de « responsables-pays », à savoir la face du

Partenariat qui leur était familière. Nous avons interprété la signification du sigle « GPE » à laquelle, à notre avis, les réponses des participants faisaient référence.

Une dernière mise en garde s'impose au moment de lire les constatations de l'étude : dans de nombreuses réponses, les participants constatent que la pratique varie beaucoup en fonction des individus. Ainsi, lorsque des commentaires à la fois positifs et négatifs sont formulés, en particulier par des agences s'exprimant collectivement sur toute une série d'expériences dans les pays, ces commentaires se rapportent à certaines situations et à certaines individus, et ne constituent pas un panorama homogène de l'étude. En outre, les participants sont conscients que les différences observées dans la pratique sont inévitables dans ce type de structures et d'organisations.

Partie B : Constatations

4 GLPE

Le GLPE est un groupe de collaboration composé de plusieurs partenaires (ou « groupe multipartite ») qui constitue l'un des principaux acteurs du modèle opérationnel du GPE. Bien que sa forme et sa composition varient d'un PDP à l'autre, le GLPE est censé — en tant que plateforme de concertation — rassembler les diverses parties prenantes de l'éducation d'un pays pour favoriser la concertation sur les politiques éducatives ainsi que l'alignement et l'harmonisation des activités de planification, de mise en œuvre et de suivi des PSE ou des plans de transition de l'éducation (PTE)⁷. Généralement créé et dirigé par le Ministère de l'Éducation du pays, le GLPE peut comprendre des représentants des pouvoirs publics (par exemple les Ministères des Finances, de l'Enseignement supérieur, de la Fonction publique, de la Condition féminine, de l'Enfance, de la Santé, etc.), des agences de développement bilatérales et multilatérales, des syndicats d'enseignants, des associations de parents d'élèves, des étudiants, des partenaires de la mise en œuvre de l'éducation (par exemple des organisations privées ou non gouvernementales), des organisations religieuses et des OSC représentant divers groupes de populations⁸. Les partenaires financiers prennent habituellement part aux activités des GLPE. Une cartographie complète des responsabilités d'un GLPE figure à l'Annexe J et l'encadré 2 ci-dessous en donne une vue d'ensemble. Terme générique mondial créé par le GPE pour désigner ce mécanisme de coordination, le sigle GLPE est utilisé tout au long de ce rapport pour plus de clarté. Parmi les exemples d'autres noms utilisés dans les pays, on peut citer le Comité pour le développement du secteur de l'éducation, le Groupe de travail conjoint du secteur de l'éducation, le Groupe de travail technique sur l'éducation et le Consortium PSE (GPE, 2017a).

Ce chapitre se concentre sur la façon dont les principaux acteurs et les autres parties prenantes de l'éducation perçoivent les GLPE en ce qui concerne les trois premières questions-cadres (voir la Section 3.3). Il commence par chercher à comprendre ce que pensent les principaux acteurs de la clarté des rôles et des responsabilités des GLPE. Il se concentre ensuite sur les expériences pratiques, y compris les défis et les facteurs favorables qui influent sur la capacité des GLPE à s'acquitter des fonctions qui leur sont attribuées. Le chapitre présente ensuite les suggestions des participants sur la façon d'améliorer l'efficacité et l'efficience des GLPE. Enfin, le chapitre se termine par de brèves conclusions.

Les GLPE représentent un large éventail de modèles organisationnels et d'activités, et la petite échelle de cette étude qualitative a permis d'approfondir la connaissance des expériences des GLPE⁹. L'expérience vécue avec les GLPE a été au centre des webinaires avec les OSC et les PD (qui ne sont généralement ni des AP ni des AC) et a fait l'objet de discussions plus brèves avec les PDP, les AC et les AP. D'autres données ont été recueillies pour ce chapitre à partir d'un ensemble de documents, dont une analyse documentaire sur l'efficacité des GLPE, une enquête auprès des GLPE et la réunion de Consultation des PDP de 2017. Ce chapitre décrira la diversité des expériences des GLPE et soulignera l'influence du contexte et de la dynamique à l'échelle nationale, afin d'enrichir la compréhension de l'efficacité du modèle dans le pays. Les voix des OSC et des PD sont reflétées dans ce chapitre, dans la mesure où les consultations réalisées avec ces acteurs portaient spécifiquement sur les GLPE, mais, dans toute la mesure du possible, cette perspective est équilibrée avec l'expérience d'autres acteurs principaux.

⁷ Plusieurs documents du GPE ont fourni des définitions du GLPE : voir l'Annexe F.

⁸ Le GPE encourage la participation de représentants nationaux des OSC (par ex. coalitions d'OSC) afin de faciliter la gestion de la participation compte tenu de la diversité et de la multitude de groupes de la société civile.

⁹ En 2016, on comptait 61 GLPE dans les 65 pays membres du GPE et chacun est unique du point de vue de sa composition et de sa fonction (GPE, 2017g).

Encadré 2 : Rôles et responsabilités des GLPE

Situé au cœur du GPE, le GLPE repose sur le principe du soutien collectif à un processus dirigé par le pays en vue de l'élaboration, de l'endossement et de la mise en œuvre d'un PSE. L'intention du GPE est de renforcer les structures de coordination et les processus décisionnels nationaux pour favoriser une concertation efficace et inclusive sur l'action à mener. Le GLPE est donc un forum de collaboration, destiné à promouvoir la concertation sur les politiques du secteur de l'éducation sous la direction des pouvoirs publics, dans le cadre duquel sont organisées les principales consultations entre les autorités nationales et leurs partenaires au sujet du développement du secteur de l'éducation.

Le GLPE est d'abord et avant tout comptable devant les citoyens du pays qu'il sert, en promouvant les progrès du secteur et la communication d'informations transparentes sur les résultats sectoriels, notamment au sujet des acquis scolaires. Il fonctionne au moyen de mécanismes et de procédures de planification, de suivi et d'examen qui sont à la fois transparents et inclusifs. Le GLPE choisit l'AC par consensus (avec la participation des pouvoirs publics) et définit les tâches, les responsabilités et les procédures opérationnelles de l'AC conformément aux dispositions nationales en vigueur dans le secteur de l'éducation.

Outre les responsabilités concernant la participation à la concertation sectorielle et aux forums consultatifs, le GLPE endosse la sélection de l'AP et sert de forum pour l'organisation de l'endossement du PSE ou du PTE par les partenaires.

Le GLPE doit aussi soutenir utilement et efficacement la mise en œuvre du PSE en apportant ses compétences techniques, sa voix, ses innovations et son expérience. Enfin, il doit contribuer à l'organisation d'une revue sectorielle conjointe efficace dirigée par les pouvoirs publics ou de mécanismes équivalents pour assurer le suivi de la mise en œuvre du PSE/PTP.

Source : GPE (2017c) (voir l'Annexe J).

4.1 Clarté des rôles et des responsabilités

Les rôles et responsabilités du GLPE sont définis dans divers documents, qui ont été résumés par une analyse documentaire (voir les définitions citées à l'Annexe F). Il ressort de ces documents que le mandat des GLPE est défini comme englobant une plateforme de concertation sur la politique à mener constituée par un groupe collaboratif, mettant en relation les partenaires nationaux de l'éducation avec les pouvoirs publics, ou les PD avec les pouvoirs publics. Les principales activités des GLPE sont axées sur l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des processus des PSE et du GPE tels que les requêtes de financement et la sélection de l'AP. Pourtant, dans la pratique, comprendre la définition et le rôle des GLPE parmi les principaux acteurs s'avère plus complexe. La présente section examine l'identification du GLPE, sa composition et ses activités.

4.1.1 Identifier les GLPE

Les GLPE existent dans de nombreux pays, même s'ils portent parfois un autre nom, ou s'ils existent parallèlement à un autre groupe multipartite similaire. Avant le processus de requête de financement du GPE, plusieurs pays disposaient déjà d'une plateforme collaborative sectorielle pour l'ensemble du groupe de PD dans le domaine de l'éducation. Dans ces cas, une fois la requête de financement du GPE soumise, le groupe peut effectivement devenir le GLPE. Quelques personnes interrogées ont mentionné en outre qu'un nouveau groupe GLPE distinct avait été constitué avec certains membres de la plateforme existante, mais fonctionnait en parallèle et se limitait aux processus liés au GPE. Enfin, dans les cas où il n'y a pas de structure de concertation sectorielle en place, le pays est encouragé à créer un GLPE.

Quelques participants ont indiqué qu'il n'est pas toujours facile de déterminer quel groupe est considéré comme étant le GLPE au niveau du pays. Un PDP a défini le GLPE comme une plateforme de concertation sur les politiques du secteur de l'éducation présidée par deux PD et les pouvoirs publics, tandis que l'AC se chargeait de la coordination du fonds du GPE, ce qui semble conforme aux documents du Partenariat (Annexe F). Un PD a mentionné que la création en parallèle d'une entité GLPE distincte (en plus de la plateforme du secteur de l'éducation plus large déjà en place) peut entraîner une surcharge de travail pour ceux qui sont membres des deux groupes, ainsi qu'une grande confusion. Plusieurs acteurs principaux, y compris des AC, des OSC et des PD, ont constaté qu'il n'était pas simple d'identifier le GLPE. Plusieurs autres OSC ont approuvé l'intervention d'une OSC quand elle a posé la question suivante au cours de la consultation : « Quand est-ce qu'un GLPE est un GLPE ? ». Cette question résume la confusion qui entoure l'identification ou la constitution d'un GLPE et l'existence d'un groupe consultatif multipartite.

4.1.2 Variabilité de la composition du GLPE

La composition des GLPE varie d'un pays à l'autre et cela peut accentuer la confusion relative à l'identification des GLPE au sein d'un pays. Le GPE a formulé clairement des orientations détaillées sur la gouvernance des GLPE en mettant fortement l'accent sur l'inclusion, les membres devant émaner de trois principaux groupes de parties prenantes : les pouvoirs publics nationaux, les PD bilatéraux et multilatéraux, et d'autres PD dans le domaine de l'éducation et la société civile (GPE, 2015b et 2017a). Le Cadre de résultats comprend également un indicateur mesurant le caractère inclusif des GLPE du point de vue de la représentation des enseignants et de la société civile (GPE, 2016c). Selon nos recherches, les GLPE sont composés le plus souvent et, au minimum, de membres de haut niveau du Ministère de l'Éducation, des Ministères d'exécution et de PD. En fonction de ses rôles et de ses représentants individuels, ce groupe de référence pourrait prêter à confusion avec le groupe des PD, qui a été créé dans de nombreux pays avant la mise en place des financements du GPE pour améliorer l'harmonisation des investissements dans l'éducation financés par les bailleurs de fonds. Les GLPE les plus inclusifs comprennent une représentation du type de celle qui est recommandée dans les documents du GPE : la société civile, les syndicats d'enseignants, le secteur privé, les représentants des parents et des élèves, les groupes religieux et d'autres parties prenantes sont invités par les pouvoirs publics à y participer (GPE, 2016a). Ces dernières années, le GPE a encouragé une plus grande inclusion et une participation active aux activités des GLPE en investissant dans plusieurs fonds au niveau des pays ciblant la société civile (le Fonds de la société civile pour l'éducation) et les organisations d'enseignants (le Programme d'activités mondiales et régionales). Le nouveau mécanisme ASA vise également à renforcer la participation de la société civile à la planification, à la concertation sur la politique à mener et aux activités de suivi du secteur de l'éducation (GPE, 2017k).

La question de l'ampleur de l'inclusion des OSC et de leur degré de participation une fois qu'elles sont membres a retenu l'attention de nombreux participants à cette étude et des auteurs de l'analyse documentaire. Au cours de nos entretiens et de nos consultations, la participation des OSC a été présentée comme étant parfois faible par les OSC elles-mêmes, ainsi que par certains AP et AC, du fait que la participation au GLPE est limitée aux OSC qui soutiennent déjà le gouvernement ou les PD. Selon certains AP et AC, si les voix représentatives d'autres OSC ne sont pas prises en compte, alors le processus du GLPE n'est pas pleinement inclusif, ce qui entrave l'amélioration de la concertation sur les politiques sectorielles. L'analyse documentaire, par ailleurs, a révélé que le degré de participation des OSC est variable et peut être influencé par le manque de capacités de ces organisations ou l'inclusion sélective pratiquée par les pouvoirs publics. Par exemple, les OSC d'un pays ont été invitées à prendre part à la phase initiale de planification du PSE, mais pas à la réunion de prise de décision sur l'allocation budgétaire. Cela pourrait conduire

à une réduction de l'efficacité potentielle du GLPE si les questions et les problèmes ne sont pas correctement orientés et débattus au sein du GLPE. Au cours de la Consultation des PDP à Maputo, certains ont noté que les GLPE ont besoin de mieux comprendre l'importance de l'inclusion pour leur propre efficacité et les résultats de l'éducation en général.

Dans certains cas, la participation des OSC au GLPE peut entraîner un conflit d'intérêts tant pour les pouvoirs publics que pour les OSC. Quelques membres d'OSC et PD mondiaux ont noté que, dans certains pays, le lien entre les pouvoirs publics et les OSC est ténu, non coopératif ou conflictuel. De ce fait, une OSC nationale pourrait ne pas vouloir accepter une invitation des pouvoirs publics à participer au GLPE, car cela changerait la perception qu'ont les autres OSC de son engagement à remettre en question les programmes et les politiques gouvernementaux. D'autre part, les OSC mondiales ont observé que les pouvoirs publics pourraient ne pas vouloir encourager la participation des OSC au sein des GLPE, ce qui pourrait accroître les conflits et réduire l'efficacité. Un PD a indiqué que si bon nombre d'efforts pour inclure la société civile ont été relativement fructueux à l'échelle mondiale, il reste encore beaucoup à faire à l'échelon national.

4.1.3 Degré et étendue des activités du GLPE

Les participants à cette étude, y compris les PD, les AP, les AC et les OSC, ont souligné l'intensité de l'activité des GLPE en tant que facteur principal d'efficacité et de participation. Il ressort des données collectées lors des entretiens que la fréquence des réunions peut être régulière (trimestrielle ou mensuelle) ou peut varier en fonction du degré d'activité attendu du GLPE. Par exemple, lors de l'élaboration du PSE, il peut y avoir jusqu'à une réunion du GLPE par mois. Dans certains pays, où les membres du GLPE considèrent que celui-ci fonctionne correctement, les réunions régulières du GLPE rassemblent tout l'éventail des parties impliquées dans la planification et la mise en œuvre de l'éducation afin d'endosser le PSE et de superviser son exécution. Par exemple, selon plusieurs sources, le GLPE d'un pays prend en charge de nombreuses activités, y compris un examen annuel des progrès du PSE et la gestion des groupes de travail techniques, tandis que les pouvoirs publics organisent régulièrement des réunions plénières et des sous-comités.

Dans plusieurs pays, où les GLPE sont considérés comme plus faibles, les réunions de ces groupes se tiennent de façon irrégulière, avec un court préavis ou sans que des supports préparatoires soient fournis aux participants (en particulier aux OSC). En outre, le suivi entre les réunions est limité. Bien que ces réunions puissent servir à partager des informations avec les parties prenantes de l'éducation, elles ne constituent pas une plateforme adéquate ou opportune pour la prise de décisions ou les délibérations, ce qui peut s'avérer frustrant pour bon nombre de participants. Au cours de la consultation des OSC, un participant a noté que ce type de réunions superficielles sont généralement organisées après une visite du responsable-pays du GPE. Un PDP a indiqué, ce qui constituait une exception par rapport aux autres, que le GLPE devait se réunir à l'extérieur du pays — et ne pouvait le faire que deux fois par an — en raison d'une situation de crise active.

Le niveau de participation active aux travaux des GLPE varie selon la catégorie d'acteurs principaux et selon le type d'activité. Les résultats de l'enquête sur les GLPE font apparaître que les AP et les AC sont les membres les plus actifs du GLPE — plus que les PDP — surtout en ce qui concerne les processus de requête de financement du GPE, de mise en œuvre et de suivi. Un peu plus de la moitié des PDP ont indiqué qu'ils participaient activement à ces processus (GPE, 2017h)¹⁰. Cette étude montre que beaucoup d'AC

¹⁰ En ce qui concerne la participation aux processus de requêtes de financement du GPE, 57 % des PDP ont répondu qu'ils étaient très impliqués, 14 % quelque peu impliqués et 29 % pas impliqués. Pour ce qui est de la participation aux activités de mise en œuvre et de suivi, 62 % des PDP ont répondu qu'ils étaient très impliqués, 8 % quelque peu impliqués et 31 % pas impliqués.

estiment que leur rôle prévaut excessivement sur celui des PDP lorsque ceux-ci sont moins actifs que prévu et que les GLPE ne fonctionnent pas efficacement¹¹. Dans un pays, un groupe conjoint était responsable de l'élaboration, de l'endossement et du suivi de la mise en œuvre du PSE, mais le PDP ne savait pas exactement si ce groupe était considéré comme le GLPE. Un PD a indiqué qu'un pays avait des groupes de travail techniques composés de multiples acteurs clés et que chaque groupe était chargé d'examiner les progrès dans un domaine ou sous-secteur par rapport au PSE. En outre, une AC a fait remarquer que le niveau de participation des bailleurs de fonds pouvait être fragmenté au sein d'un GLPE, quel que soit le degré d'engagement des pouvoirs publics. Les OSC tendaient à souligner qu'elles ne sont pas consultées pendant le processus de requête de financement du GPE ni pour d'autres décisions stratégiques.

L'examen documentaire a fourni des informations supplémentaires concernant des activités spécifiques liées au GPE. Selon une analyse des 14 mandats des GLPE dans les pays membres du GPE, la plupart des GLPE font directement référence au soutien de la mise en œuvre du PSE (GPE, 2017g). Les questions ouvertes de l'enquête auprès des GLPE sur l'implication de chaque acteur clé dans les processus de financement et de mise en œuvre du GPE ont révélé qu'il existe de grandes différences entre les pays¹². Certains AC et PDP étaient très impliqués dans le suivi du PSE, alors que dans d'autres pays ils estimaient que l'AP contrôlait essentiellement les processus de suivi des financements. Dans certains pays, les PD étaient invités à participer à des revues sectorielles conjointes (GPE 2017l).

Une partie de la confusion des rôles identifiée par les PD, les AP, les AC et les OSC concerne les fonctions exercées par le GLPE. Dans certains pays, le GLPE fonctionne davantage comme une entité de gestion des financements qui supervise le financement du GPE à la manière d'un projet que comme une plateforme collaborative sectorielle¹². Selon plusieurs PD, AP, AC et OSC, cette situation survient lorsque les rôles et les processus du GLPE ne sont pas clairs pour ses membres. La critique formulée à l'encontre de la focalisation de la fonction sur les financements est que les activités financées par le GPE risquent de ne pas être incluses dans une concertation sectorielle avec d'autres PD et ne s'alignent pas nécessairement sur les activités des autres PD ou avec le PSE de manière plus générale. Ces pratiques sont en contradiction avec l'objet des GLPE tel qu'énoncé dans les documents du GPE (Annexes F et J) et compromettent les principes d'alignement et de responsabilité mutuelle de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Plusieurs PD estiment qu'un GLPE efficace dispose de la capacité de plus grande portée nécessaire pour transformer le secteur de l'éducation, plutôt que d'agir comme un quelconque comité de supervision de programmes.

La définition des fonctions des GLPE dans les documents d'orientation du Partenariat prête également à confusion. La cartographie et les documents du GPE indiquent que le GLPE est au cœur de l'architecture du GPE et constitue le fondement de sa gouvernance, puisqu'il est partie prenante de ses activités, telles que l'appui des demandes de fonds du GPE émanant des pouvoirs publics et la participation au processus de sélection de l'AP (GPE 2017c ; voir les Annexes F et J). Les documents du GPE précisent aussi que le GLPE est une plateforme de collaboration destinée à promouvoir la concertation sur les politiques du secteur de l'éducation et contribuer à des échanges fondés sur des données probantes. Le GLPE fonctionne comme un organe consultatif, alors que les pouvoirs publics prennent des décisions souveraines (Charte du GPE, 2016b). La Banque mondiale a renforcé la notion selon laquelle les GLPE ne disposent ni d'un droit de veto ni de la faculté de prendre des décisions de politique sectorielle, mais reconnaît que cela n'est pas bien compris par les membres des GLPE ou n'est pas clairement indiqué dans les documents du GPE. Selon

¹¹ Une meilleure compréhension de la relation entre les AC et les PDP au sein du GLPE gagnerait à faire l'objet d'un examen plus approfondi qui tiendrait compte de la diversité de la composition et des configurations des GLPE dans les différents pays.

¹² La plupart des réponses ne précisaient pas le type de financement dont il était question.

l'exemple d'un pays cité par la Banque mondiale, le fait que les membres du GLPE de ce pays pensaient avoir plus de pouvoir décisionnel que ce n'est le cas en réalité s'est traduit par un long processus de sélection de l'AP d'une durée de six mois, ce qui a eu pour effet de retarder les décaissements du GPE. Dans l'enquête sur les GLPE, plus de la moitié des participants (81 sur un total de 154) ont déclaré qu'une définition plus claire des rôles et responsabilités des membres du GLPE améliorerait leur efficacité (GPE, 2017h).

4.2 Goulets d'étranglement et facteurs favorables

Cette étude a identifié plusieurs domaines relatifs à la participation et à l'engagement des GLPE qui pourraient agir soit comme des facteurs favorables contribuant aux aspects positifs des GLPE, soit comme des goulets d'étranglement limitant leur efficacité et leur efficience. Ces domaines, dont il est question dans la présente section, comprennent le niveau de leadership des pouvoirs publics et l'appropriation du GLPE ainsi que les aptitudes techniques de ses membres.

4.2.1 Leadership des pouvoirs publics et appropriation du GLPE

L'engagement et le leadership des pouvoirs publics dans le GLPE ont des répercussions directes sur l'efficience et l'efficacité de ses processus. L'appropriation nationale du processus GLPE et le leadership exercé par les pouvoirs publics à l'égard de ce groupe sont mis en exergue dans les documents du GPE comme valeur normative des GLPE¹². Selon l'examen documentaire des GLPE, le leadership des pouvoirs publics a contribué de manière significative à l'efficacité des GLPE dans la pratique (GPE, 2017g). Notre analyse des entretiens et des consultations confirme fortement ces constatations : les partenaires estiment que l'adoption nationale du processus GLPE et le leadership des pouvoirs publics dans ce domaine sont tous deux essentiels et que leur absence éventuelle compromet l'efficacité du GLPE. Les participants non gouvernementaux ont identifié un fort leadership, l'appropriation et les orientations des pouvoirs publics comme étant des facteurs propices à la coordination et à l'efficacité des GLPE. Par conséquent, la faiblesse éventuelle des capacités et des orientations manifestées par les pouvoirs publics au sein du GLPE crée un goulet d'étranglement qui limite la participation des principaux acteurs dans le cadre d'un travail collaboratif. Les exemples de pays fournis par les PDP et les PD dans cette étude ont permis d'établir un lien entre l'importance d'une structure claire de leadership du GLPE pour permettre des délibérations participatives entre diverses parties prenantes et l'obtention d'un consensus sur des questions difficiles.

L'appropriation du processus GLPE par les pouvoirs publics est considérée par certains acteurs principaux comme un moyen d'assurer une responsabilité mutuelle entre les pouvoirs publics et leurs partenaires. Selon les documents du GPE, les pouvoirs publics devraient s'appropriier les processus du GLPE. Lorsque l'appropriation est faible au niveau des pouvoirs publics, il est difficile de déterminer comment le mécanisme de financement du GPE est intégré dans les objectifs sectoriels de l'État, indépendamment de la taille relative du financement du GPE par rapport aux autres PD. En particulier, si d'autres PD ne sont pas inclus — ou ne souhaitent pas participer — aux délibérations qui ont lieu au sein du GLPE, le financement du GPE fonctionne indépendamment des autres programmes du point de vue de la mise en œuvre et des activités de suivi. En bref, une faible appropriation par les pouvoirs publics peut conduire à un manque d'alignement des processus du GPE sur les objectifs nationaux en matière d'éducation. Selon une AC, l'harmonisation durable des activités des bailleurs de fonds exige que les pouvoirs publics

¹² Dans les documents du GPE et comme indiqué dans la plupart des pays examinés dans la présente étude, le Ministère de l'Éducation occupe généralement la présidence du GLPE et détermine les modalités de gouvernance et de direction.

soient aux commandes.

Si la capacité des pouvoirs publics à diriger le GLPE est faible, inefficace, voire inexistante, d'autres acteurs principaux assument alors parfois la responsabilité de la requête, de la gestion ou de la coordination des financements à la place des pouvoirs publics. Le PD dominant peut prendre en charge le processus de requête de financement à la place de pouvoirs publics qui se sont désengagés. Plusieurs PD ont constaté que ce niveau de participation empêche les pouvoirs publics de participer ultérieurement aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des financements. Plusieurs AC ont mentionné que tout niveau de participation de l'AC aux processus du GLPE supérieur aux niveaux indiqués dans la cartographie crée le risque que le GLPE soit considéré comme un instrument dirigé par un bailleur de fonds ou par le PD et non plus comme une entité gouvernementale¹³. Dans les PFC où une organisation joue le rôle d'administration scolaire ou de responsable national de l'éducation depuis un certain temps, le PDP et le GLPE nouvellement créé peuvent s'en remettre de manière proactive à cette entité pour qu'elle assume le rôle d'AC et des responsabilités supplémentaires à l'appui du GLPE. Au cours des entretiens, cette situation a été mise en avant comme une réalisation positive dans plusieurs pays.

Le rôle attendu de l'AC pour ce qui est d'appuyer les pouvoirs publics dans leur rôle de président du GLPE peut prêter à confusion, surtout dans les cas où la capacité de leadership de l'État est faible. Il est indiqué dans les documents d'orientation du GPE que les pouvoirs publics président et que l'AC facilite le travail du GLPE, afin de réduire les coûts de transaction pour les pouvoirs publics. Le rôle de l'AC est de soutenir activement les pouvoirs publics dans la coordination des activités du GLPE (GPE, 2017g)¹⁴. Pourtant, cela ne fonctionne pas toujours dans la pratique. Deux OSC ont fait remarquer que lorsque le Ministère de l'Éducation ne semble pas être « aux commandes », l'AC (ou l'AP) n'assume pas toujours la direction du GLPE à part entière. Les OSC ont évoqué un scénario de ce type, où elles ont reçu des informations peu claires ou évasives communiquées séparément par les pouvoirs publics et l'AC en réponse à leur demande d'être invitées à devenir membres des GLPE.

Pour un petit nombre de participants, l'écart entre les fonctions attendues du GLPE et celles observées dans la pratique est préoccupant, étant donné qu'il y a peu de supervision ou de validation externe des activités du GLPE. Dans quelques pays, les OSC ont décrit les GLPE comme étant « inactifs », « comateux » ou simplement inexistants, bien qu'ils soient présentés comme des organes consultatifs actifs dans la requête de financement du GPE. Certaines OSC ont également noté que la supervision du GLPE par le Secrétariat est trop superficielle pour que celui-ci puisse déterminer si le GLPE est véritablement inclusif et s'il fonctionne conformément aux dispositions des documents du GPE. La seule forme de supervision du Secrétariat sur le GLPE est la collecte de données sur l'inclusion pour le Cadre de résultats. Étant donné que les GLPE appartiennent aux pouvoirs publics, ces acteurs principaux ont noté que le Secrétariat a peu d'influence directe sur le fonctionnement des GLPE.

Les données recueillies dans le cadre de cette étude ne nous ont pas permis de comprendre les facteurs à l'origine de la faiblesse de l'engagement de certains pouvoirs publics.

¹³ Le rôle attendu de l'AC en ce qui concerne l'ESPDG et, à un stade ultérieur, l'ESPIG, consiste à faciliter la consultation et la coordination inclusives entre les PD, les pouvoirs publics et les autres partenaires au sein du GLPE (GPE, 2017c).

¹⁴ Dans une évaluation par pays, cette structure organisationnelle a été considérée comme un facteur de succès dans la mesure où du temps avait été consacré à assurer la qualité de la gestion et de la coordination (Stegmann et Gasana, 2015).

4.2.2 Capacités techniques

Les aptitudes techniques des membres des GLPE ont été mentionnées comme l'un des principaux facteurs défavorables ou favorables pour l'efficacité du GLPE. Comme cela a été mentionné dans certains pays, les GLPE possèdent des groupes de travail techniques composés de spécialistes de l'éducation issus des PD, de Ministères, d'ONG et d'autres organisations, qui se réunissent régulièrement pour débattre et résoudre des questions stratégiques autour d'un thème ou d'un sous-secteur précis. Selon plusieurs PDP, ces réunions régulières et ces échanges ouverts entre les membres du GLPE constituent des occasions d'apprentissage précieuses pour les autres membres du GLPE. Inversement, lorsque la capacité technique est limitée au sein du GLPE, les différents membres ou organisations n'ont pas les connaissances ou l'expérience nécessaires pour résoudre les questions du GLPE ou comprendre des questions spécifiques. Ce déficit de connaissances peut être à l'origine d'importants obstacles à la planification, à l'analyse stratégique et à la concertation sur les politiques. Par ailleurs, plusieurs PD et PDP ont indiqué que le personnel du Ministère de l'Éducation n'était pas toujours au courant des développements survenus récemment sur le terrain et n'avait pas le temps d'améliorer ses connaissances. Au sein d'un groupe, en outre, la capacité technique peut être déséquilibrée. Le membre le plus avancé techniquement jouit alors d'une position privilégiée par rapport aux autres membres du GLPE. Plusieurs AC, AP et PD, dont l'Union européenne (UE), l'Irlande et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), ont fait remarquer que le taux élevé de rotation du personnel au sein des Ministères semble réduire la capacité technique organisationnelle des GLPE.

L'examen documentaire du GLPE a révélé que les capacités des membres du GLPE n'étaient pas utilisées de façon optimale. Lorsque les pouvoirs publics n'utilisent pas et ne mettent pas à profit l'expertise des membres du GLPE, plusieurs participants ont constaté que cela se traduisait par des retards évitables dans l'exécution des processus liés au GPE, tels que les processus de requête, de mise en œuvre et de suivi des financements. Plusieurs AC et AP qui ont participé à l'enquête ont fait remarquer que les facteurs favorables à l'amélioration de l'efficacité des GLPE pourraient inclure la participation du groupe multipartite aux revues sectorielles conjointes annuelles ou aux sommets sur l'éducation pour débattre et parvenir à un accord sur des questions précises.

4.3 Suggestions de changements formulées par les participants

Au cours des discussions sur les GLPE, les participants ont formulé diverses suggestions qui sont présentées dans cette section.

4.3.1 Clarifier les rôles des membres des GLPE

Selon les participants, le processus de mise en œuvre conjointe du PSE serait plus efficace et harmonisé si le GLPE était le seul organisme central et multipartite chargé de superviser la planification, la mise en œuvre et le suivi de l'éducation. Cette recommandation s'appuie sur deux scénarios distincts : premièrement, dans les pays où il existe d'autres groupes de travail multipartites sur l'éducation et, deuxièmement, lorsque les GLPE se concentrent fortement sur les financements du GPE à l'exclusion d'autres programmes. Si le GLPE devenait inclusif, englobant un ensemble plus large d'acteurs du secteur de l'éducation — qu'il s'agisse d'entités de financement ou non — le Partenariat pourrait faciliter une transformation plus efficace et plus efficiente du secteur de l'éducation. Selon plusieurs AC et AP, le GLPE doit avoir une vision plus large de l'éducation et ne pas limiter sa perspective uniquement aux activités financées par les financements du GPE. Ces rôles proposés pour les GLPE sont alignés sur les attentes du GPE à l'égard des GLPE : la mise en œuvre pratique de ces groupes est une préoccupation au niveau des pays.

La direction du GLPE doit être orientée de manière à ce que le groupe contribue à la réalisation des objectifs nationaux en matière d'éducation. Les pouvoirs publics occupent une position unique pour aligner le financement du GPE sur une vision sectorielle et s'assurer que tous les PD (y compris les institutions bilatérales et multilatérales) procèdent de même. Le GPE peut considérer qu'il s'inscrit dans une approche plus mondiale de l'octroi de financements dans le secteur de l'éducation, et que le GLPE est un instrument de coordination, de débat et de suivi de la mise en œuvre harmonisée du PSE. Certains PD ont développé des activités dans le secteur de l'éducation en fonction de leurs propres priorités — pas nécessairement alignées sur les PSE — et ont développé des processus de suivi séparés. Les regrouper sous la conduite du GLPE permettrait une meilleure coordination et une plus grande responsabilisation des programmes bénéficiant de financements extérieurs : c'est ce qu'ont souligné des AC, PD et OSC.

Les pouvoirs publics doivent diriger efficacement le GLPE et tirer parti de l'avantage comparatif de ses membres pour maximiser l'efficacité du groupe. La difficulté de faire du GLPE le principal groupe de parties prenantes de l'éducation dans un pays tient à l'engagement des pouvoirs publics envers ce mécanisme. L'aspiration de l'État à travailler de manière holistique dans plusieurs secteurs, avec divers PD, défenseurs et acteurs de la mise en œuvre, doit être soutenue par un leadership fort. Comme dans de nombreux contextes, cette dynamique peut résulter du dynamisme des différents acteurs, d'une volonté politique de haut niveau ou d'une vision nationale pour l'amélioration des résultats de l'apprentissage. Dans un cas particulier, cité par plusieurs PD, les pouvoirs publics ne semblent plus vouloir coordonner leurs activités avec celles des PD, ce qui a conduit le GLPE à décourager l'idée d'un fonds commun ou d'un mécanisme de coordination qui, autrement, pourrait être plus efficace. Une explication possible de cette situation est que le pays est considéré comme un PFC.

Tous les autres membres du GLPE devraient être identifiés comme ayant un objectif fonctionnel particulier au sein du groupe. Le GLPE de chaque pays pourrait déterminer les rôles de chaque personne et apporter des éclaircissements sur les objectifs attendus des pouvoirs publics. Un PDP a suggéré que chaque acteur principal ait un rôle propre dans la planification, la mise en œuvre et le suivi du PSE. Il propose que les bailleurs de fonds fournissent un soutien financier, que les organismes multilatéraux apportent une assistance technique et que les partenaires d'exécution soutiennent la prestation de services. Collectivement, dans le cadre de ce processus du PSE, ils contribueraient à la réforme institutionnelle, au renforcement des capacités et à l'appropriation nationale des politiques du secteur de l'éducation. Une OSC a suggéré par ailleurs que le GPE définisse des lignes directrices minimales plus strictes en ce qui concerne les fonctions devant être attribuées aux membres du GLPE pendant les processus du GPE.

4.3.2 Permettre une représentation fonctionnelle des parties prenantes de l'éducation au sein du GLPE

La mise en place d'une représentation plus significative au sein de l'éventail d'acteurs de l'éducation a été citée comme essentielle pour améliorer l'efficacité des processus de planification et de mise en œuvre. La présence d'une variété de PD et d'ONG au sein d'un groupe multipartite sur l'éducation dirigé par les pouvoirs publics pourrait permettre une meilleure coordination entre les projets par thème (par exemple, la formation des enseignants ou la petite enfance) ou par sous-région. Comme les OSC peuvent être sous-représentées au sein des GLPE, les participants (y compris les AC, les OSC et les PD) reconnaissent qu'une participation substantielle de la société civile est nécessaire pour améliorer la concertation sur les politiques sectorielles. Les OSC peuvent souvent partager l'expérience et la connaissance des défis et des expériences positives au niveau infranational dans des régions reculées ou parmi des groupes de populations spécifiques.

Pourtant, de nombreux PDP craignent que le caractère inclusif du GLPE ne devienne difficile à gérer et qu'ils ne soient pas en mesure de faire face aux défis connexes, tels que les retards et les impasses. Parmi les autres sources de préoccupation, on peut mentionner la nature de l'inclusivité (quelle OSC devrait être incluse ? quelle coalition de la société civile est représentative ?) et la nécessité de veiller à ce que chaque groupe ait un rôle actif et participatif. Cette question est encore plus complexe dans les PFC, car les pouvoirs publics et les OSC ou d'autres parties pourraient ne pas souhaiter promouvoir l'inclusion de toutes les parties prenantes ou ne pas avoir les moyens de le faire.

Les documents du GPE définissent les rôles et responsabilités des GLPE, mais leurs conseils sur la façon d'exécuter ces fonctions sont moins clairs (voir les Annexes F et J). De nombreux participants (issus de toutes les catégories d'acteurs principaux) ont déclaré que les documents du GPE étaient clairs — quoique trop volumineux pour certains —, mais qu'ils étaient préoccupés par le décalage avec les pratiques observées. La réponse type à cette question a consisté à indiquer que le GPE devrait fournir des orientations plus précises sur la manière d'opérationnaliser ses attentes à l'égard des GLPE. Une AC a rappelé qu'il serait nécessaire de fournir davantage d'orientations pour permettre la souplesse nécessaire à l'adaptation aux contextes locaux et nationaux. Un PDP a suggéré que le Secrétariat du GPE fournisse des études de cas et des exemples de GLPE couronnés de succès. Les axes d'intervention actuels du Secrétariat sur l'élaboration d'orientations et d'outils pour les GLPE visent à répondre au besoin d'orientations plus précises et à fournir un soutien plus formel fondé sur des données probantes solides et de bonnes pratiques¹⁵. L'appui proposé pourrait prendre la forme de documents d'orientation et d'outils portant sur des questions précises telles que la réalisation d'une revue sectorielle conjointe efficace, les auto-évaluations et le suivi de l'efficacité des processus du secteur de l'éducation. Le Secrétariat formule actuellement des lignes directrices pour les revues sectorielles conjointes (incluant un outil d'auto-évaluation et d'autres instruments) et pour le suivi des budgets nationaux : elles seront disponibles d'ici à la fin de l'exercice 18.

4.3.3 Priorité à la transparence et à la responsabilisation

Le respect de la nécessité de rendre compte dans le cadre des processus de financement du GPE exige un suivi de la part du GLPE. Toutes les parties prenantes qui devraient être représentées au sein du GLPE — c'est-à-dire les pouvoirs publics, les PD, les partenaires d'exécution (y compris le secteur privé) et une large représentation d'OSC — devraient mener ce suivi conjointement. Les pratiques de suivi actuelles semblent insuffisantes et non inclusives, dans la mesure où elles peuvent impliquer l'AP, l'AC et les pouvoirs publics séparément, chacun d'entre eux suivant ses propres processus de façon indépendante, bien qu'ils visent tous de grands objectifs sectoriels similaires. Une OSC a suggéré que les lignes directrices du GLPE contiennent des orientations sur la façon de mener des revues sectorielles conjointes plus efficacement. La Consultation des PDP à Maputo a également renforcé l'idée selon laquelle il est nécessaire de renforcer la responsabilisation fiduciaire et opérationnelle des activités de gestion des financements de l'AP — un effort qui pourrait se faire par l'intermédiaire du Secrétariat et être partagé avec les PDP dans le cadre du mécanisme GLPE.

S'agissant des financements du GPE, les GLPE doivent se concentrer davantage sur la performance et les résultats du financement, plutôt que de se focaliser de façon disproportionnée sur les processus de planification. Selon certaines OSC et certains PD, les GLPE devraient établir une série de normes et de lignes directrices nationales destinées à mesurer les progrès des pays. Cette recommandation a été formulée dans le

¹⁵ Référence : BOD/2016/06 DOC 08, Réunion du Conseil d'administration, 14-15 juin 2016, Oslo (Norvège), Normes minimales des Groupes locaux des partenaires de l'éducation : Rapport du Comité des stratégies et des politiques.

contexte de l'élaboration actuelle de documents d'orientation à l'intention des GLPE visant à renforcer l'efficacité de ces groupes (Annexe I). Selon une OSC en particulier, les activités de suivi du GPE ont pour but de « faire avancer les choses », en tenant des réunions à huis clos avec l'AP et l'AC. L'amélioration de la transparence de ces activités — conjuguée à une représentation plus significative — devrait être une priorité.

4.4 Conclusions

Les réponses recueillies lors des entretiens et consultations de cette étude, ainsi que l'examen de sources secondaires, ont révélé que les rôles et les responsabilités des GLPE ne sont pas toujours bien compris et exécutés dans la pratique, malgré la clarté des documents du GPE. Cette lacune peut créer un manque d'efficacité et d'efficience. Alors que les GLPE existent dans de nombreux pays (bien qu'ils soient souvent appelés différemment), ils existent parfois en parallèle avec d'autres groupes de parties prenantes et leur composition varie d'un pays à l'autre, ce qui ajoute à la confusion. En outre, la régularisation du niveau d'inclusivité entre les GLPE pourrait faciliter une plus grande efficacité. Souvent, la participation des OSC n'est pas pleinement représentative des points de vue de la société civile, en raison de la réticence tant des pouvoirs publics que des OSC de l'opposition à permettre l'expression de certaines opinions au sein du GLPE. Les GLPE qui se réunissent régulièrement sont jugés plus efficaces que les autres. Les fonctions et le mandat du GLPE ne sont pas toujours convenus d'un commun accord : certains GLPE se concentrent trop spécifiquement sur les financements du GPE plutôt que sur les processus du PSE au sens large ; certains membres, en outre, estiment que le GLPE devrait disposer d'un pouvoir décisionnel, ce qui peut être source de désaccords et de retards.

Compte tenu de la diversité actuelle des GLPE, plusieurs goulets d'étranglement et facteurs favorables se détachent. Le leadership et l'engagement des pouvoirs publics à l'égard du GLPE sont considérés comme la clé de l'efficience et de l'efficacité du groupe, et constituent un moyen de faire respecter le principe de responsabilité mutuelle dans le secteur. Le rôle de l'AC dans la coordination du GLPE souffre d'un manque de clarté, en particulier lorsque l'engagement des pouvoirs publics est faible. Les membres du GLPE mettent leurs compétences techniques au service de la concertation sectorielle. Lorsque ces compétences sont faibles, l'utilité du GLPE s'en trouve diminuée.

Enfin, nous avons pris connaissance des suggestions des participants visant à améliorer l'efficacité des GLPE. Le fait d'avoir un organisme reconnu axé sur la concertation sectorielle — une concertation allant au-delà des seuls processus du GPE — est très clairement perçu comme un facteur d'efficience accrue. Les pouvoirs publics devraient tirer le meilleur parti possible de l'expertise et des capacités des membres des GLPE. Il pourrait être utile aussi de définir des objectifs propres à chaque membre. En général, les participants souhaitent une représentation plus adéquate au sein des GLPE et qu'on leur donne des orientations plus claires sur la façon de s'acquitter de leurs responsabilités dans le cadre d'une vision globale et harmonisée du secteur de l'éducation. Dans le même ordre d'idées, les membres du GLPE devraient participer davantage au suivi de la mise en œuvre et aux processus de financement du GPE et gagneraient à disposer des outils nécessaires pour le faire.

5 Agences de coordination

Les AC se voient attribuer un certain nombre de rôles dans les lignes directrices relatives aux financements, dans le mandat des AC, la Charte du GPE, le plan GPE 2020 et d'autres documents du Partenariat. Avant de présenter les constatations sur les perceptions du rôle de l'AC, il est utile de définir les rôles et responsabilités normatifs de cette entité. Une description complète de ses rôles figure à l'Annexe J, mais une description synthétique est présentée dans l'encadré 3.

Ce chapitre présente les résultats de l'étude pour les trois premières questions-cadres de la section 3.3, par rapport à l'AC. Il commence par définir le degré de clarté des rôles et des responsabilités de l'AC, en distinguant la compréhension des rôles dans la « théorie » et les ambiguïtés dans la pratique. Il analyse aussi le transfert de responsabilités entre les acteurs et les doubles emplois qui existent entre l'AC et les autres acteurs. Le chapitre décrit ensuite les goulets d'étranglement et les facteurs favorables pour l'AC, en mettant l'accent sur les relations avec les PDP, l'équilibre entre demandes et ressources, et la dynamique des rôles avec les AP et le Secrétariat. Enfin, le chapitre couvre les changements proposés pour améliorer l'efficacité et l'efficience du modèle au regard du rôle de l'AC et se termine par des conclusions générales.

Encadré 3 : Rôles et responsabilités des AC

L'AC joue un rôle de facilitateur dans la mise en œuvre des principes directeurs fondamentaux du Partenariat en s'appropriant spécifiquement la promotion d'une concertation stratégique inclusive et fondée sur des données probantes et en travaillant en collaboration avec les PDP, les PD, la société civile, les enseignants et le secteur privé. Les AC sont choisies par le GLPE dont elles facilitent les travaux. L'AC soutient la concertation en faveur de l'inclusion de la société civile, du secteur privé et des ONG dans le GLPE. Les AC doivent harmoniser le soutien aux programmes d'éducation des pouvoirs publics et promouvoir la responsabilisation mutuelle et la transparence dans l'ensemble du Partenariat. La cartographie souligne que l'AC est censée aider le GLPE à faire en sorte que les PD soutiennent collectivement les pouvoirs publics. L'AC encourage une concertation inclusive entre les membres du GLPE et s'efforce de favoriser l'établissement d'un consensus durant les discussions sur le financement et l'aide du GPE afin que le GLPE puisse endosser la requête avant sa soumission au Secrétariat. Les AC établissent un lien de communication entre le Secrétariat et le GLPE, ainsi qu'avec les pouvoirs publics. Par conséquent, la plupart des informations passent par l'AC, et le Secrétariat compte sur elle pour partager rapidement et de façon fluide les informations sur les questions relatives au GPE et au secteur.

Au cours de l'ESPDG, l'AC s'attache à favoriser un consensus dans le processus de sélection de l'AP, en veillant à ce que les critères de l'AP concernant le renforcement des capacités soient respectés. L'AC facilite la poursuite d'activités de coordination et d'échanges de vues inclusifs entre les partenaires au sein du GLPE, ainsi qu'une concertation et une coordination inclusives entre les PD au cours du processus de planification. Au cours de l'ESPIG (et du PDG), l'AC facilite la collaboration des partenaires par l'intermédiaire du GLPE, travaille avec l'AP pour que les membres du GLPE disposent des informations nécessaires, soutient le PDP dans l'identification des modalités de financement et œuvre avec l'AP à la facilitation des activités d'examen de par une entreprise la qualité dans le pays. L'AC aide les pouvoirs publics à assurer l'alignement et l'harmonisation avec le PSE et contribue à l'organisation de processus efficaces de revue sectorielle conjointe. En outre, l'AC facilite la discussion et la validation de la part variable au sein du GLPE sur le choix des stratégies et des indicateurs. Tout au long du processus, l'AC facilite la collecte des avis et des leçons tirées auprès du GLPE sur la requête de financement ainsi que la concertation et le suivi des jalons.

Source : GPE (2017c) (voir l'Annexe J).

5.1 Clarté des rôles et des responsabilités

Alors que les différents acteurs interrogés ont répondu que les rôles et responsabilités de l'AC sont clairement définis dans les lignes directrices officielles du GPE, beaucoup ont également indiqué que ces rôles souffrent d'un manque de clarté sur le terrain. Cette lacune résulte de facteurs tels que l'expansion et la contraction des responsabilités en fonction des actions d'autres acteurs du modèle, le contexte propre au pays, les dynamiques individuelles et le caractère limité des activités de l'AC faute de ressources ou de temps. Lorsque les rôles apparaissent clairs dans la pratique, cela semble être le fruit d'une bonne communication entre les AC, les PDP et les AP au niveau national.

Il ressort clairement des entretiens et des réponses écrites qu'il existe non seulement des difficultés quant à la clarté du rôle de l'AC, mais aussi des tensions dues aux attentes contradictoires des différents acteurs au sujet du rôle de l'AC. Les AC, les AP et les PDP ont parlé spécifiquement de la tension entre les AC et les AP, et de la façon dont l'absence de négociation relationnelle pose des problèmes pour les rôles de chaque acteur et pour le modèle opérationnel en général.

On constate qu'il existe un certain flou sur la question de savoir où les rôles de l'AC, de l'AP et du Secrétariat commencent et se terminent, ainsi que des doubles emplois implicites entre les acteurs. Alors que les personnes interrogées ont déploré que certains acteurs outrepassassent les limites de leurs rôles, elles n'ont que rarement mentionné des efforts de communication visant à clarifier ces rôles. Quelques PDP et AP ont fait valoir que le GPE devra peut-être instaurer des protocoles définissant ce que les acteurs sont supposés faire dans la pratique pour éviter une expansion ou un chevauchement des rôles.

5.1.1 Rôles de l'AC : documentation claire et réalité ambiguë

De nombreux participants ont déclaré que les rôles et responsabilités de l'AC étaient clairement définis. Les AP, les PDP, les OSC et les AC ont tous indiqué qu'ils comprenaient ce qu'on attendait dans l'idéal des AC dans le cadre du modèle national sur la base de la documentation. Dans les entretiens et les retours d'information écrits, ce sont souvent les PDP qui ont formulé des commentaires sur la description écrite de ces rôles. Lors d'une Consultation des PDP en 2017, certains de ces pays ont exprimé l'opinion que l'AC est essentielle à la facilitation de la planification du secteur de l'éducation et de la concertation sur les politiques et entre les parties prenantes ; cette description est conforme à la cartographie des rôles des AC. Des PDP ont déclaré que l'AC est considérée comme un « bon mécanisme lorsqu'il s'agit d'un bon agent » — essentiellement lorsqu'il existe un engagement et un leadership efficaces. Certains PDP ont évoqué l'AC du point de vue de la coordination des partenaires, de l'harmonisation des activités des bailleurs de fonds et de l'inclusion du GLPE dans la concertation, tandis qu'un autre PDP a mentionné l'appui de l'AC aux activités locales de coordination locale avec le Secrétariat.

Les OSC et quelques PD ont également formulé des commentaires sur les divers rôles énoncés pour l'AC. Les OSC ont indiqué que le rôle de l'AC est de coopérer avec tous les partenaires. Ces acteurs ont noté que l'AC vise donc à faciliter la communication. Quelques PD ont souligné le rôle joué par les AC en qualité de présidents des GLPE et ont décrit leur contribution au processus de financement, à la gestion du GLPE et au renforcement des capacités. Bien qu'un certain nombre d'acteurs aient mentionné le fait que l'AC préside le GLPE, il est important de noter que ce rôle n'est pas explicitement inclus dans le mandat de l'agence. Le mandat précise que l'AC joue un rôle central pour faciliter le travail du GLPE sous la direction des pouvoirs publics ; le rôle de coordination du GLPE est implicite. Cette ambiguïté pourrait être traitée de façon plus explicite dans le modèle et les orientations.

Dans quelques cas particuliers, certains acteurs ont estimé que le GPE pourrait

clarifier les rôles de l'AC dans les lignes directrices écrites, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre et la part variable¹⁶. Certaines AC ont indiqué qu'elles n'étaient pas sûres de ce qu'on attendait d'elles aux différentes étapes du processus, en particulier durant la mise en œuvre. Le Ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT) a souligné que beaucoup de rôles sont définis du point de vue de l'élaboration du plan et du financement, mais qu'on dispose de moins d'informations détaillées sur la mise en œuvre. Certains participants ont exprimé une certaine confusion quant au rôle de l'AC au sujet de la part variable. L'Agence française de développement (AFD) et le Department for International Development (DFID) ont tous deux indiqué qu'ils ne savaient pas vraiment quels rôles l'AC et l'AP étaient censés jouer en ce qui concerne les indicateurs de la part variable. Au stade de la conception, les partenaires estiment que l'on ne sait pas clairement qui définit la norme de robustesse des indicateurs et les méthodes de vérification. Ensuite, au cours de la mise en œuvre, le suivi des indicateurs pourrait incomber aux AC ou aux AP, selon qu'il s'agit respectivement d'indicateurs de performance sectoriels ou d'indicateurs fiduciaires de type projet-décaissement. Le manque de clarté complique la compréhension des rôles par les acteurs concernés et pourrait susciter de fortes tensions, même si les participants sont conscients que le GPE s'efforce de fournir de meilleures orientations aux acteurs.

Pour décrire la compréhension des rôles, les participants ont utilisé des expressions telles que « en théorie », « sur le papier » ou « dans les documents » pour clarifier la discussion. Ces expressions qui illustrent le fait que la réalité de l'AC se compose de plusieurs niveaux : celui qui figure sur le papier, celui qu'en attendent les autres acteurs et celui qui est mis en pratique. Alors que presque tous les acteurs ont déclaré qu'ils considéraient que le rôle de l'AC était clairement défini dans la documentation, cette clarté disparaissait lors des discussions sur les activités dans le pays et par rapport aux autres acteurs.

Divers acteurs estiment que les rôles et responsabilités assumés par les AC souffrent visiblement d'un manque de clarté. Comme le DFAT l'a expliqué en parlant de ses collègues qui occupent des fonctions d'AC, bien que le libellé du mandat soit clair, dans la pratique, ce n'est pas ce que l'on attend de l'AC. Lorsque la réalité du modèle n'est pas conforme au mandat, on ne sait plus clairement dans quelle mesure une AC devrait intervenir et prendre le contrôle de la situation. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a indiqué que, même si le mandat est clair en ce qui concerne la relation de l'AC avec l'AP et leurs rôles respectifs, dans la pratique, on ne sait pas clairement où commence le rôle de l'un et où finit celui de l'autre. Le flou qui entoure les rôles est dû à de multiples facteurs, notamment le rôle des pouvoirs publics, les PD, le contexte et les modalités structurelles dans le pays par rapport à ce qui est écrit dans le mandat. Les participants ont décrit la finalité même du rôle de l'AC de façon différente selon le contexte et les attentes. Comme l'a souligné le DFID, le rôle de l'AC est perçu dans la pratique différemment d'un pays à l'autre ; dans certains pays, il est considéré comme un rôle de coordination des personnes et du matériel, alors que dans d'autres il est perçu comme étant plus technique. L'AFD, Norad et le Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) ont indiqué que la manière dont les rôles des AC sont interprétés sur le terrain par les principaux acteurs et la façon dont les AC s'investissent dans ce rôle est moins claire. L'agence américaine USAID a même indiqué qu'elle ne savait pas exactement dans quelle mesure elle devait diriger le processus en tant qu'AC lorsque personne d'autre n'accomplissait cette tâche.

De nombreux acteurs, y compris des AC, ont exprimé leur confusion quant aux rôles résultant de la pratique. Des participants ont repris à leur compte la question posée par la Banque mondiale lors de son entretien au sujet des AC : qui est responsable de quoi ? Les personnes interrogées ont cité des exemples où les rôles définis par écrit ne se sont pas concrétisés dans la réalité. Selon la Banque mondiale, ce sont généralement les pouvoirs

¹⁶ Voir la section 2.3 pour une explication de la part variable.

publics et l'AP qui préparent la requête, qui est endossée par le GLPE. La politique et les lignes directrices du GPE stipulent que l'AC devrait soumettre le dossier complet et définitif des documents ESPIG pour le processus QAR III, mais, en réalité, ce sont les pouvoirs publics, de concert avec l'AP, qui s'en chargent habituellement. En raison du décalage entre la pratique et les lignes directrices énoncées, il y a donc un manque de clarté pour ce qui est de savoir qui devrait soumettre le financement.

Certaines personnes interrogées ne comprenaient pas bien quelles responsabilités incombaient à l'AC ; quelques PDP et AP ne savaient pas exactement quel était le rôle de l'AC ou comment ils étaient supposés travailler ensemble. Cette incertitude témoigne d'un manque de communication et de négociations relationnelles sur le terrain. Un PDP, qui ignorait quel organisme jouait le rôle d'AC, a attribué cette situation à une communication insuffisante sur les rôles et responsabilités. Certains PDP précisent qu'ils ne savent pas ce que font les AC, car elles sont moins actives que prévu. Le retour d'information sur les responsabilités de l'AC semblait fortement tributaire de l'ampleur de la communication et des échanges pratiqués par l'AC et d'autres acteurs locaux sur la question des rôles et variait considérablement en fonction des personnes concernées.

5.1.2 Des responsabilités changeantes et imprécises : doubles emplois entre les acteurs

En discutant du travail des AC, les différents acteurs ont décrit comment un changement de rôles et de responsabilités conduit parfois à de doubles emplois au sein du modèle national. Certains AC et AP, comme la Banque mondiale et l'UNESCO, ont indiqué qu'ils ne savaient pas exactement où les rôles de chacun commençaient et se terminaient. Les AC et d'autres acteurs ont déclaré qu'ils assumaient le rôle de l'autre acteur lorsqu'il ne faisait pas son travail, ce qui crée un surcroît de confusion quant à savoir qui est responsable de quoi. Interrogés sur le chevauchement des rôles avec les AC, se sont les AC et les AP qui ont exprimé le plus d'avis sur ce sujet : la plupart des PDP ont dit qu'ils percevaient peu ou pas de doubles emplois dans le travail. Certains d'entre eux ont toutefois perçu des difficultés dans les relations entre l'AC, le Secrétariat et l'AP, ce qui entraînait une modification des rôles.

Certaines AC ont déclaré avoir assumé les responsabilités du PDP et du GLPE. Les AC disent qu'elles sont souvent perçues comme une autorité ou un chef de file dans le pays. Cette situation a amené le PDP et le GLPE à s'en remettre à elles au-delà de leur rôle, ce qui a provoqué des doubles emplois et une réécriture des rôles. Quelques AC, y compris l'UNESCO, ont mentionné que lorsque les pouvoirs publics ne s'engageaient pas dans le GLPE, celui-ci était laissé aux mains de l'AC ou du plus important partenaire donateur, ce qui pose problème pour le modèle et modifie les responsabilités. Selon le DFAT et quelques autres AC, lorsque le GLPE n'est pas performant, l'AC finit par assumer aussi certaines de ses responsabilités. Un autre type de confusion des rôles s'est fait jour au sujet des AC et du GLPE : quelques personnes interrogées ont signalé un flou implicite entre la présidence de groupes de DP exercée par l'AC et les responsabilités du GLPE. Ainsi, le DFID a-t-il indiqué que des collègues avaient déploré que la répartition des rôles fût moins claire lorsqu'il y avait deux groupes en présence, tels que le GLPE et le groupe des DP. Dans ces situations, une certaine ambiguïté entoure les fonctions respectives de la présidence du groupe des DP et de l'AC du GPE.

Un thème récurrent dans les entretiens était la façon dont le rôle de l'AC implique la prise en charge de certaines fonctions du Secrétariat. L'UE estime que les responsabilités sont claires, mais que les situations exigent parfois que l'AC fasse office de Secrétariat, ce qui ne fait normalement pas partie de ses attributions. Le DFAT affirme que le Secrétariat n'est pas assez présent pour doubler avec lui en tant qu'AC, mais ajoute que cette faible présence oblige l'AC à assumer certains rôles du Secrétariat. On perçoit donc là

un transfert de rôles du Secrétariat vers les AC. Quelques AC ont expliqué que ce transfert de responsabilité était dû au manque de moyens le Secrétariat et que l'AC est par conséquent contrainte d'exécuter des activités qui ne sont pas de son ressort.

Il ressort des entretiens que certaines AC ont le sentiment qu'il existe des chevauchements avec les responsabilités du Secrétariat et préfèrent ne pas s'occuper de certains aspects de la communication. Quelques AC ont déclaré qu'elles ne voulaient pas servir de messenger ou de « boîte aux lettres » des PDP avec le Secrétariat. Certaines ont recommandé de mieux définir les rôles entre le Secrétariat et l'AC afin qu'ils soient correctement remplis et cessent de se chevaucher, surtout dans le domaine de la communication. USAID signale qu'on ne sait pas clairement qui dirige la communication et l'établissement de relations avec les pouvoirs publics. Selon l'agence américaine, c'est au Secrétariat, et non à l'AC, de diriger cette coordination. Certains PDP ont indiqué qu'ils ne savaient pas clairement dans quelle mesure l'AC communiquait avec le Secrétariat et qu'ils voulaient plus de clarté sur la fréquence de cette communication.

Dans le cas des AC, les transferts de responsabilités et les chevauchements de rôles les plus importants et les plus fréquents se produisent avec les AP. Les relations entre l'AP et l'AC, et la façon dont leur dynamique de travail influence la capacité de l'AC à s'acquitter de ses responsabilités, semblent variables, mais ont un impact à plusieurs égards. De nombreuses agences de coordination ont expliqué que ces doubles emplois résultent du fait que l'AC assume les responsabilités de l'AP lorsque celui-ci ne s'acquitte pas correctement de ses responsabilités — ce qui les empêche elles-mêmes de pleinement remplir leurs propres fonctions. Certains acteurs, comme l'UNICEF, ont déclaré que les rôles et responsabilités de l'AC sont clairs, sauf en ce qui concerne leur rôle par rapport à l'AP. L'UNICEF a également souligné que la relation et la répartition des rôles entre les AC et les AP varient considérablement et dépendent davantage des personnalités que des mandats applicables. L'UNESCO a fait savoir qu'elle ne savait pas clairement qui avait le dernier mot en tant que conseiller du GLPE lors de la consultation pour la requête ESPDG, l'analyse sectorielle, l'élaboration du programme, l'ESPIG et la justification de la part variable. Cette confusion est due au fait que les rôles de l'AP et de l'AC, bien que distincts, se recoupent en partie ; alors que l'AP fournit une assistance technique, l'AC facilite la consultation. Les PDP ont également indiqué que s'il existe une complémentarité avec l'AP, ce n'est pas toujours le cas pour l'AC. Ils ont souligné que lorsque l'un d'entre eux ne joue pas le rôle attendu dans les processus de financement, des tensions surgissent lorsque des « chevauchements non voulus » se produisent. Les défis résultant de ces doubles emplois seront abordés plus en détail dans la section suivante.

5.2 Goulets d'étranglement et facteurs favorables

Il existe une large gamme de goulets d'étranglement et de facteurs favorables pour les AC. Certains d'entre eux sont inhérents à la conception et au cadrage du rôle et d'autres dépendent totalement de la dynamique des individus.

Les AC ont régulièrement souligné que la charge de travail excessive et le manque de ressources ont une incidence sur leur capacité à répondre efficacement aux multiples demandes que leur impose le modèle. En outre, la dynamique des relations avec les AP, les PDP et le Secrétariat a été mentionnée à maintes reprises par de multiples acteurs comme étant soit des facteurs favorables, soit des obstacles au travail de l'AC. Les relations entre l'AC et les autres acteurs semblent constituer à la fois un soutien et des difficultés ; le contexte, le degré de confiance et l'engagement semblent être des paramètres déterminants. La multiplicité des bailleurs de fonds, l'incohérence des rôles, les taux de rotation, la situation des pouvoirs publics et l'efficacité du responsable-pays du Secrétariat ont une incidence sur le rôle effectif de l'AC sur le terrain.

Dans les situations où les AC travaillaient de façon efficace ou étaient perçues par les PDP ou les AP comme travaillant efficacement, les acteurs ont cité les mêmes facteurs succès : communication, coopération, leadership et collaboration. D'autres ont mis l'accent sur la transparence et l'ouverture dans l'établissement de rapports pour des relations de travail efficaces. La communication et la participation des partenaires ont été mentionnées par de nombreux PDP, AC et AP comme contribuant à l'efficacité du fonctionnement des AC.

5.2.1 Relations avec les PDP

Les AC ont débattu du niveau d'engagement et du degré de communication avec les PDP comme facteurs favorables ou favorables. De l'avis de l'UNESCO, la relation avec les pouvoirs publics est le plus grand déterminant de l'exécution des rôles et responsabilités de l'AC. Les AC estiment que les relations de travail établies antérieurement avec le Ministère les aident à travailler efficacement avec les PDP. Le DFID estime utile pour les relations de l'AC avec les PDP et le GLPE que l'AC choisie ait déjà travaillé avec le GLPE. En outre, selon le DFID, il conviendrait de choisir les AC en fonction de leur niveau d'intégration dans le contexte du pays. Les AC ont également indiqué qu'un PDP actif était un facteur de réussite. Le DFAT a décrit comment l'engagement du Ministère à l'égard du plan sectoriel était un facteur favorable important pour le travail de l'AC et du GPE dans son ensemble, tandis que BMZ pense que la bonne exécution du processus dépend de son appropriation par les pouvoirs publics. Ces facteurs favorables se transforment en obstacles en l'absence de dialogue avec le Ministère, lorsqu'il est difficile de coordonner les réunions et lorsque la confiance est absente des relations de travail¹⁷. Les AC ont également mentionné que la coordination devient plus difficile lorsqu'il s'agit de trouver le juste équilibre entre les échelons nationaux et infranationaux ou entre des bailleurs de fonds fragmentés.

Les AC ont souligné différents facteurs d'incertitude dans le cadre de la collaboration avec le Ministère qui peuvent être source de difficultés : les taux de rotation élevés, le climat politique changeant et les changements de priorités. Ces incertitudes créent des goulets d'étranglement dans leur travail, susceptibles de retarder les progrès et d'allonger l'ensemble du processus. Le DFAT a évoqué la façon dont l'adhésion des pouvoirs publics peut constamment fluctuer, en fonction d'intérêts et de priorités concurrents. Norad et d'autres PD ont mis en avant l'incidence du manque de capacité au sein du Ministère sur les activités, tout comme le fait que des postes restent inoccupés pendant de longues périodes de temps. Comme l'a souligné USAID, la rotation de personnel au sein du Ministère, des ONG et des GLPE compromet l'efficacité du travail de l'AC. L'UE a également évoqué la façon dont la rotation parmi les PDP nécessite des processus récurrents pour construire des relations. On constate un manque de mémoire institutionnelle et d'approche systémique, ce qui complique le travail des AC et d'autres acteurs. Bien que certains de ces problèmes impliquent de possibles chevauchements entre les rôles de l'AC et des PDP, cela n'a pas été discuté en tant que tel, mais plutôt comme un obstacle aux activités des AC. Certains acteurs ont décrit les PDP comme n'étant pas « aux commandes » des activités, mais ce commentaire a été exprimé plus explicitement pour les AP et sera donc traité plus en détail dans le chapitre qui leur est consacré.

Selon certains PDP, la capacité du PD agissant à titre d'AC de choisir une personne dûment désignée comme responsable de l'AC est un facteur favorable au travail de l'AC. Un facteur favorable régulièrement mentionné par les PDP pour appuyer le bon fonctionnement des AC est la présence d'un responsable d'AC engagé qui connaît déjà le contexte du secteur et qui est bien établi au sein du Ministère. Ces personnes ont été décrites comme assurant un vrai leadership et favorisant efficacement la collaboration. Certains PDP qui ont évoqué le cas d'AC efficaces attribuent entièrement cette efficacité au

¹⁷ Le GPE a publié une politique sur la résolution des différends dans laquelle il est possible de trouver des orientations pour ce type de situations.

dynamisme du responsable de l'AC, qui, à leur avis, est l'élément moteur du processus de l'AC. Ces PDP ont comparé les expériences des AC avec différentes organisations en fonction de la force du leadership du responsable de l'AC.

Les PDP ont exprimé leur appréciation ou leur frustration à l'égard de l'AC en fonction de leur expérience avec le responsable de l'agence de coordination. Dans les cas où les AC étaient considérées comme actives et engagées, certains PDP leur ont attribué le mérite du fonctionnement efficace du modèle. Un PDP a décrit le responsable précédent d'une organisation comme étant engagé, intégré au sein du Ministère et essentiel à l'établissement de relations positives avec le personnel du Ministère et les PD. Le PDP a décrit le mandat de ce responsable comme période de réalisations et de communication ouverte. Lorsque ce responsable a été remplacé par une personne peu familière du contexte qui n'était pas intégré dans les systèmes, l'efficacité de l'AC en a pâti. Un autre PDP a évoqué la difficulté de planifier des réunions avec l'AC en ajoutant qu'il était parvenu à un tel degré d'exaspération envers l'AC qu'il lui avait rappelé qu'elle n'était nullement tenue de jouer le rôle d'agent de coordination et qu'elle avait pris cet engagement de son plein gré. Dans ce type de situations, où les PDP éprouvent des difficultés à collaborer avec les AC, les PDP ont indiqué qu'ils se tournent vers l'AP pour qu'il les aide à achever les activités en cours ou leur fournir des informations. Les PDP veulent que les lignes directrices et les activités de suivi accordent la priorité à la nécessité de nommer à la tête de l'AC un responsable pleinement engagé.

5.2.2 Équilibre entre demandes et ressources

De nombreuses AC disent se heurter à des problèmes de dotation en personnel, de surcharge de travail et de manque de ressources. Au cours des entretiens, les participants ont évoqué l'importance des AC et leur contribution essentielle au fonctionnement du modèle. Cependant, ils ont souligné aussi l'ampleur des exigences imposées aux AC dans le modèle et ont ajouté qu'il ne leur était pas toujours possible de les respecter toutes. Comme l'UE l'a expliqué, dans certains cas, les responsabilités de l'AC dépassent la capacité de l'agence concernée, notamment en raison d'un manque de soutien financier et d'une lourde charge de travail. Certains PD, dont BMZ et USAID, ont indiqué que leur propre travail prime sur les responsabilités qui leur incombent en qualité d'AC, car ils réalisent leur travail d'AC en plus de leurs activités régulières à temps plein. Lors de la Consultation des PDP en 2017, des participants ont fait remarquer que l'AC est souvent surchargée et ne peut donc pas participer aux processus de financement comme elle le devrait. Certaines AC font part aussi du sentiment de frustration qu'elles ressentent du fait de la tension entre ce qu'elles peuvent apporter — un apport qui peut être certes limité, mais suffisant pour que l'AC s'acquitte de ses rôles fondamentaux — et les attentes des autres acteurs à l'égard de l'AC. Quelques AC ont expliqué qu'elles utiliseront leurs propres ressources pour remplir efficacement de leurs rôles, mais ont ajouté que le modèle leur impose de nombreuses exigences et qu'il leur est difficile d'y répondre sans rémunération. De l'avis de l'UNESCO, dans le cas où l'AC doit assurer une fonction de type secrétariat et apporter un soutien, ce rôle et le temps requis devraient être pris en compte dans le financement du GPE accordé au pays concerné. Les commentaires sur le besoin en ressources financières seront explicités dans la section suivante sur les propositions de changements.

Un nombre important d'OSC, de PDP et d'AP ont également exprimé l'opinion que les AC étaient surchargées de travail et, de ce fait, ne remplissaient pas leurs rôles. Les OSC ont déclaré que le flou qui règne autour du rôle de l'AC mène au blocage des processus. Lorsqu'elles cherchent à obtenir des informations auprès d'une AC insuffisamment active, les OSC s'entendent parfois répondre que cette tâche n'est pas de la responsabilité de l'AC et que l'OSC devrait s'adresser à un autre acteur. Les OSC voudraient que des protocoles plus clairs définissent la façon dont l'AC devrait travailler avec le GLPE. Certains AP ont

signalé qu'ils assumaient les responsabilités des AC dans les cas où elles ne remplissaient pas leurs rôles, et les PDP ont noté les effets négatifs de cette rupture des processus sur la communication.

5.2.3 Dynamique des rôles avec les AP et le Secrétariat

La relation avec l'AP semble soit contribuer efficacement à la réussite des travaux entrepris, soit causer des tensions et des goulets d'étranglement pour les AC.

Certaines AC estiment que la réussite de l'accomplissement de leur rôle est fonction de la mesure dans laquelle les AP sont prêts à les faire participer. Les doubles emplois entre l'AC et l'AP varient d'un pays à l'autre, et les PD ont exprimé différents degrés de préoccupation au sujet des chevauchements de leurs activités. L'AFD estime qu'en raison des ambiguïtés existantes, en ce qui concerne notamment la nouvelle part variable, les rôles de l'AC et de l'AP sont sur une « trajectoire de collision ». Quelques AC et AP ont décrit ces doubles emplois comme un facteur positif, et le DFID a soutenu qu'ils se traduisaient par un travail plus collaboratif. Cependant, les chevauchements productifs n'ont été mentionnés que dans quelques cas où les entités intéressées communiquaient entre elles et discutaient de leurs rôles. Le plus souvent, les AC et les AP ont signalé un manque de communication. Une rupture du processus d'information entre les deux acteurs a même été mentionnée dans les pays où il n'existe pas de doubles emplois entre l'AC et l'AP — en particulier lorsque les AP n'ont pas de présence dans le pays —, provoquant un élargissement du champ de responsabilités de l'un des acteurs et, de ce fait, un goulet d'étranglement dans ses propres activités.

De nombreux PD agissant en tant qu'AC ont indiqué qu'ils étaient contraints d'élargir leur rôle dans le modèle au niveau des pays pour combler les lacunes et assurer un fonctionnement efficace. Bon nombre d'entre eux ont déclaré devoir assumer des responsabilités en dehors de leurs rôles prescrits pour combler les lacunes résultant des défaillances d'autres acteurs, comme nous l'avons mentionné dans la discussion précédente sur les AP. Les représentants de l'Agence suisse pour le développement et la coopération (SDC) ont décrit comment, dans les situations où l'AP n'était pas présent et où la capacité des pouvoirs publics était faible, ils avaient dû assumer, en tant qu'AC, des rôles inattendus pour couvrir les besoins. Les AC disent qu'il leur est difficile de remplir à la fois leurs rôles et ceux des AP et estiment que le travail de l'AP devrait faire l'objet d'un suivi plus formel. Quelques PD agissant en qualité d'AC ont déclaré en outre que les AC assument une plus grande partie des tâches que les AP — sans compensation financière. L'UNESCO a relevé un autre problème auquel les AC sont confrontées : l'AP peut initialement assumer certaines fonctions de l'AC, mais la transition des responsabilités de l'AP à l'AC n'est pas fluide et certaines responsabilités ne sont pas attribuées. Les entretiens font apparaître que les tensions entre les AP et les AC contrarient non seulement les AC, mais aussi les PDP.

Certaines AC décrivent comment l'AP prend en charge le processus, outrepassa son rôle et ne laisse pas à l'AC la possibilité de s'impliquer de façon appropriée ou d'assumer les rôles qui lui ont été attribués. Dans ce scénario où l'AP exclut l'AC, il a été rapporté que les AC semblent perdre leur légitimité. Quelques AC ont déclaré que les AP agissent comme si les fonds du GPE étaient les leurs et, par conséquent, n'incluent pas les AC dans les processus. Une AC a indiqué que l'AP avait décidé d'utiliser ses propres fonds parce que le processus d'accès aux fonds du GPE était trop complexe. Cet AP n'a donc inclus ni les PD ni les AC dans ce processus et l'AC ne savait pas comment participer au mieux à ce processus.

Quelques AC ont mentionné que la mise en œuvre et la participation de l'AC dépendent de la performance de l'AP, alors que personne ne demande des comptes à l'AP. Les AC ont l'impression de devoir simplement s'assurer que tout fonctionne bien, ce qui complique leur positionnement. Le DFAT, selon lequel les AP estiment que le suivi de leurs activités n'est pas du ressort des AC, plaide pour un renforcement des mécanismes de responsabilisation

des AP. Par ailleurs, les PDP ont soulevé un autre problème : les AP appliquent leurs propres procédures administratives au rôle qui leur a été confié, laissant les AC dans l'incertitude sur la façon de procéder en vertu de leur rôle et au regard des procédures générales du GPE. Par conséquent, certains PDP recommandent que les AC aient une bonne compréhension des règles et règlements de l'AP afin que le processus fonctionne efficacement.

Les AC ont indiqué que le Secrétariat pouvait être à la fois un facteur favorable ou un goulet d'étranglement dans leurs activités. Certaines AC ont expliqué que le responsable-pays du GPE exerce une grande influence sur le terrain et peut être un facteur favorable. L'UNESCO a expliqué comment les visites du responsable-pays influent sur la manière dont l'AC joue son rôle dans le pays. Les AC ont expliqué que la présence du Secrétariat donne une légitimité aux acteurs et à leur travail. L'UE a fait valoir que le soutien du Secrétariat a un impact sur les AC, car il occupe une position unique en travaillant dans différents pays et peut partager ses connaissances avec les AC. D'autres acteurs ont reconnu l'utilité du Secrétariat et ont déclaré qu'il peut constituer un facteur favorable, mais ont ajouté que le Secrétariat, en raison des contraintes qu'il rencontre dans ses propres activités, ne peut être utile que jusqu'à un certain point. USAID a indiqué que, certes le Secrétariat fournit des capacités et un appui techniques solide et de qualité, mais il n'en reste pas moins qu'il fonctionne au maximum de ses capacités.

Les entretiens ont révélé que l'utilité du Secrétariat dépendait souvent de la personnalité, l'expérience et la souplesse du responsable-pays du GPE. Les responsabilités de ce dernier étant étendues, elles conduisent à des interprétations très individuelles du rôle des responsables-pays et de la manière dont ils doivent agir dans le pays. Certaines AC ont déclaré que l'adhésion et le soutien du responsable-pays déterminent si le Secrétariat est un facteur favorable. L'UNESCO a évoqué l'existence d'un large éventail d'expériences avec les responsables-pays, allant du contrôle de tous les processus et de la remise en cause de l'autorité de l'AC jusqu'au respect et au soutien des activités de l'AC.

5.3 Suggestions de changements formulées par les participants

Durant les entretiens, les participants ont fait des suggestions sur la façon d'améliorer la fonction et le fonctionnement de l'AC. Les AC ont souligné qu'il faudrait remédier à leur manque de ressources ; bon nombre d'entre elles estiment qu'elles ont besoin de ressources et de personnel supplémentaires étant donné les obligations afférentes à leur rôle et le temps requis pour s'en acquitter. D'autres acteurs, principalement les PDP, se sont concentrés sur la formulation de recommandations à l'intention des AC pour renforcer leurs fonctions de leadership et de coordination. Une autre catégorie de recommandations portait sur les rôles de l'AC et de l'AP et sur la façon dont ils pourraient travailler plus efficacement ensemble. Le dernier groupe de recommandations émanant des acteurs avait trait à la relation du Secrétariat avec l'AC et préconisait que le Secrétariat fournisse davantage de soutien, d'instructions techniques et de suivi aux AC.

5.3.1 Des ressources pour appuyer les AC

Les organisations qui agissent en tant qu'AC consacrent du temps, de l'argent et des ressources humaines à l'exécution efficace de ce rôle. Elles expliquent que sans ressources adéquates elles ne sont pas en mesure de s'acquitter de toutes les responsabilités qui leur ont été confiées ou doivent réaffecter des ressources de leur organisation pour remplir efficacement ce rôle. Beaucoup ont fait valoir que, compte tenu de la manière dont ce rôle est envisagé à l'heure actuelle, puisqu'il s'agit d'un poste purement bénévole, un nombre disproportionné de responsabilités incombent à l'AC sans aucune rémunération. L'UE a déclaré que les AC étaient déterminées à faire leur travail,

qu'elles s'efforceront de remplir leur rôle avec les moyens dont elles disposent et qu'il peut leur arriver d'engager une personne supplémentaire, un fait corroboré par d'autres AC lors des entretiens. Elles soutiennent que si le GPE contribuait au financement des coûts et apportait un soutien administratif aux agences, l'engagement des intéressés et la participation au rôle d'AC s'en trouveraient renforcés. De nombreuses AC estiment qu'il est difficile pour leurs organisations, à l'heure actuelle, de fournir les ressources nécessaires pour répondre aux attentes suscitées par cette fonction. Tout en soulignant que les ressources devraient être utilisées de manière plus efficace et plus efficace dans l'ensemble du GPE, l'UNESCO a fait valoir que, dans le cas des AC, des ressources supplémentaires sont nécessaires.

Faisant valoir que le rôle de l'AC est essentiel à l'utilisation optimale du modèle de partenariat du GPE, quelques AC ont soutenu que leur travail et la valeur ajoutée résultant de l'aménagement de leur fonction pour la rendre plus réalisable justifient les coûts. Les participants qui ont soulevé la question de la rémunération du rôle d'AC l'ont fait parce qu'ils estiment que cette entité apporte de la valeur et qu'il convient de faciliter son fonctionnement au sein du modèle. Divers acteurs estiment que les AC possèdent une connaissance du contexte et des relations avec les pouvoirs publics essentielle au fonctionnement du Partenariat et pensent qu'il est donc nécessaire de soutenir leur travail. Les activités de coordination des PD réalisées par l'AC, tant dans le cadre du partenariat du GPE qu'à l'extérieur du Partenariat, permettent à l'AC d'établir des relations et de gagner le respect du secteur, ce qui est important pour le partenariat du GPE. Certains ont fait valoir que l'AC joue un rôle important qui exige un engagement en temps, mais qu'il existe un fossé dans la façon dont les AC sont traitées par rapport aux autres acteurs. À ce sujet, certaines AC ont rappelé que les AP sont financés mais pas les AC et que cette situation se traduit par une différence significative en ce qui concerne l'ampleur de la contribution que l'AC est en mesure d'apporter dans le cadre du modèle opérationnel. Selon le DFID, l'AC est l'acteur qui est le moins mis en valeur et il serait possible de le développer davantage en augmentant ses ressources humaines et financières et en lui donnant la possibilité de jouer un plus grand rôle technique. Le DFID estime que cet investissement ajouterait de la valeur dans certains contextes, en particulier lorsqu'un financement important est en place, lorsque le contexte est à haut risque ou lorsque le l'AP a moins de personnel dans le pays, mais il ajoute que cette démarche n'est pas nécessairement requise dans tous les contextes.

L'UNICEF accepte le fait que la fonction d'AC est un mandat non financé et considère cette fonction comme faisant partie de sa contribution en tant que partenaire du GPE. L'UNICEF a été la seule organisation à exprimer l'idée que cette fonction non financée faisait partie de sa contribution organisationnelle au GPE et a laissé entendre qu'il s'agissait pour lui d'un investissement au niveau mondial destiné à promouvoir une plus grande efficacité des bureaux-pays. Le niveau d'investissement doit toutefois être proportionnel à ce que l'on peut raisonnablement attendre des bureaux-pays et ne doit pas faire double emploi avec les fonctions d'autres acteurs majeurs. L'UNICEF a également évoqué ce que signifie être une « AC qui ajoute de la valeur », une AC qui privilégie ce rôle, et a déclaré qu'il était nécessaire d'investir dans cette fonction pour disposer d'un budget et d'un personnel dédié. Considérant qu'il est nécessaire d'avoir des ressources pour assumer efficacement ce rôle, l'UNICEF a déclaré qu'il pourrait investir lui-même dans cette fonction pour promouvoir de bons résultats. Il n'a pas demandé de ressources supplémentaires du GPE, mais a déclaré que les ressources du GPE pourraient certainement être un moyen de soutenir une AC efficace.

Lorsque les AC ont abordé la question des difficultés financières et qu'on leur a demandé si leur rôle devrait évoluer pour tenir compte de ces défis et réalités, elles n'ont pas répondu de façon uniforme. Quelques-unes ont proposé d'agir sur les deux plans : le rôle de l'AC devrait évoluer et des ressources devraient lui être attribuées. Certaines ont souligné que s'il n'est pas possible d'allouer des ressources à l'AC, alors son rôle devrait être modifié pour alléger

sa charge de travail. Cependant, comme l'une des AC l'a indiqué, si cela se produit, il s'agira alors de savoir qui effectuera le travail et d'autres acteurs, tels qu'un AP situé en dehors du pays, pourraient être moins bien placés pour assumer ces responsabilités.

5.3.2 Renforcer le leadership et la coordination de l'AC

Certains PDP ont évoqué la nécessité de renforcer la position de l'AC afin de travailler plus efficacement avec le GLPE, de favoriser la concertation inclusive et d'aider le PDP dans le processus de financement. La demande émanant des PDP de renforcer le leadership de l'AC a été examinée comme moyen d'accroître la coordination et l'efficacité du processus du GPE. Les PDP ont souligné que de nombreuses parties étaient impliquées dans le processus du GPE et qu'il incombait à l'AC d'assurer une communication meilleure et plus ouverte entre elles. Quelques PDP ont évoqué le cas de certaines AC confrontées, au sein du GLPE, à d'autres bailleurs de fonds cherchant à promouvoir leur propre programme. Les PDP ont discuté de l'harmonisation nécessaire entre les bailleurs de fonds, puis, une fois que les activités des bailleurs sont coordonnées, entre les bailleurs et les pouvoirs publics. Ils soutiennent qu'une AC plus forte favorisera l'harmonisation des activités des bailleurs de fonds dans le secteur et que cela n'est possible que si les AC sont respectées et ont suscité la confiance et l'adhésion pour ce travail.

D'autres PDP ont fait valoir qu'il est nécessaire de modifier la fréquence de la coordination entre les PDP, le Secrétariat et les AC. Ils estiment que l'AC ne remplit pas comme il se doit sa fonction de communication et de coordination avec le PDP et qu'il s'agit là d'un aspect important et insuffisamment pris en compte du rôle de l'AC. En outre, les PDP pensent qu'en coordonnant les PD, l'AC pourrait également jouer un rôle plus actif dans la gestion et la coordination de l'assistance technique organisée par les PD.

Les AC, les PDP et les OSC ont tous suggéré que l'AC fasse davantage pour inclure formellement un éventail d'acteurs, comme indiqué dans la cartographie officielle de ses responsabilités. Ces acteurs ont tous indiqué que les AC doivent contribuer à l'inclusion de la société civile dans la concertation et que les ONG devraient être de plus en plus associées aux processus en cours. BMZ, en tant qu'AC, a déclaré que les AC en général doivent faire plus pour inclure les enseignants et la société civile, ainsi que d'autres acteurs tels que les élèves et les parents. BMZ estime aussi qu'il faudrait inclure les enseignants et la société civile non seulement dans les discussions, mais aussi dans la planification et la mise en œuvre des financements. Les OSC ont indiqué que les AC devraient favoriser la participation de tous les acteurs à la concertation stratégique, être conscientes des acteurs qu'elles ont inclus et exclus, et participer à la coordination de l'inclusion d'une palette d'opinions. Plus précisément, les OSC ont indiqué que seules les OSC d'accord avec les priorités des pouvoirs publics sont incluses dans les activités de concertation et que l'AC devrait faciliter une plus grande inclusion des ONG, des OSC et des syndicats d'enseignants.

Quelques AC ont suggéré que le Secrétariat fasse davantage pour les aider à faciliter le processus de coordination. L'une d'elles a proposé que le Secrétariat donne son avis sur la façon d'impliquer d'autres acteurs dans la structure de coordination, car cet appui aiderait l'AC à mieux remplir cette fonction. Cette proposition a été mentionnée en particulier dans le cas des PFC. Selon les AC qui travaillent dans ce type de situation, les facteurs propices à la bonne exécution des activités de coordination sont un surcroît de ressources, la création d'un poste de coordination ou l'examen par le GPE de l'ensemble du processus afin d'en assurer le succès.

5.3.3 Clarifier la situation entre les AC et les AP

Pour assurer de meilleures relations de travail et favoriser l'efficacité des activités, les acteurs ont demandé une clarification des responsabilités de l'AC dans la pratique, en particulier par rapport à l'AP. À la suite de la discussion précédente sur la dynamique de l'AC et de l'AP qui crée des goulets d'étranglement dans les processus du GPE, les acteurs ont indiqué qu'il convenait de clarifier les rôles de l'AC et de l'AP dans la pratique en tenant compte du contexte afin d'éviter tout double emploi. Lorsque les acteurs ont fait des suggestions sur la clarification des rôles de l'AC et de l'AP, ils entendaient une clarification qui irait au-delà des lignes directrices définies ; ils ont demandé plus d'informations contextuelles portant spécifiquement sur les recoupements et l'ambiguïté des rôles de ces deux acteurs dans la pratique. Certaines personnes interrogées ont demandé des informations supplémentaires sur ces rôles dans le contexte plus large du financement du GPE, à savoir dans le secteur de l'éducation et dans le contexte du PDP. L'UNESCO a déclaré que les grandes lignes directrices existantes sont satisfaisantes, mais que des modalités opérationnelles tenant davantage compte du contexte étaient nécessaires. L'UNESCO et quelques autres PD ont suggéré que les AC et les AP aient des objectifs spécifiques fondés sur une analyse du contexte national assortie d'informations connexes sur les questions clés pour chaque rôle.

De nombreuses suggestions ont été faites par les acteurs en faveur d'une meilleure compréhension et d'un surcroît d'efficacité entre les acteurs. Certains PDP ont suggéré d'indiquer clairement sur le terrain que les AC se concentrent sur la facilitation de la concertation et les AP sur l'assistance technique. Un autre PDP a déclaré que la clarification des rôles de chacun permettra à toutes les personnes concernées de savoir à quoi s'en tenir et d'éviter les doubles emplois. Certains PDP ont demandé des éclaircissements portant spécifiquement sur la phase de mise en œuvre, tandis que quelques AC, comme l'UE, ont appelé à définir et à renforcer les responsabilités de l'AC et de l'AP en matière de renforcement des capacités. Les PDP, les AC et les AP ont tous fait valoir qu'une communication accrue entre les AC et les AP pourrait améliorer le modèle au niveau des pays. Pour accroître la communication, une AC a suggéré une planification et un suivi conjoints entre les acteurs. Pour améliorer les relations de travail, d'autres AC, dont l'UE, ont proposé d'attribuer à l'AC un rôle plus important dans le suivi et l'évaluation afin de promouvoir une plus grande responsabilisation de l'AP. Quelques AC ont suggéré que le renforcement des capacités et la sensibilisation des AP et des AC sur leurs rôles seraient utiles pour leurs relations de travail.

Dans le droit fil des commentaires sur une plus grande clarté des rôles dans la pratique, les acteurs ont appelé les AC à mieux comprendre les « règles » et les protocoles relatifs à l'AP et au GLPE. Certains PDP ont signalé que les AC ne comprenaient pas les règles et les modes de fonctionnement de l'AP et qu'il était de ce fait difficile pour elles d'assurer un suivi efficace des AP et de les aider à mettre en œuvre le financement. Quelques PDP ont demandé pourquoi cette information n'était pas fournie aux AC, tandis que d'autres ont indiqué que ce problème de flux d'informations et de transparence était dû au fait que l'AP applique ses propres processus, procédures et façons de gérer le financement. Les AC collaborant avec des AP différents mettant en œuvre des pratiques différentes, il n'est pas possible de fournir un ensemble unique d'informations à toutes les agences de coordination. Pour autant, les PDP estiment qu'il serait utile que l'AC comprenne ces procédures et certains d'entre eux pensent que le Secrétariat pourrait aider à accroître les flux d'informations sur les protocoles. Les OSC ont également fait part de préoccupations relatives aux protocoles et souhaitent que des spécifications soient définies pour les AC en ce qui concerne de leur façon de travailler avec les GLPE et de les influencer. Quelques OSC ont déclaré que des protocoles clairs et des orientations opérationnelles sur les rôles seraient utiles aux PD agissant en qualité d'AC, ainsi qu'aux GLPE.

5.3.4 Secrétariat : communication et soutien aux AC

Les PDP, les AC et les AP ont recommandé que le Secrétariat augmente la transparence dans les communications, le soutien et les visites dans les pays pour soutenir le travail de l'AC. Les PDP estiment que le Secrétariat et l'AC ne sont pas assez transparents dans leurs communications et qu'ils devraient indiquer aux PDP quand ces communications ont lieu et de quel type de communications il s'agit. De l'avis de l'UNICEF, une meilleure rationalisation des processus et des activités de soutien permettraient une meilleure compréhension des attentes. Les PDP et les AC ont également demandé plus d'interactions avec le Secrétariat, principalement sous forme d'instructions, de soutien et de conseils techniques. Le DFID et l'UNESCO ont spécifiquement demandé un soutien technique accru de la part du Secrétariat en vue d'autonomiser les AC.

Dans le prolongement de la discussion précédente sur les goulets d'étranglement avec le Secrétariat, de nombreuses AC ont plaidé en faveur de visites plus fréquentes du Secrétariat dans les pays. Certaines AC estiment que le Secrétariat est une force neutre, porteuse de légitimité, et indiquent qu'une présence accrue pourrait les aider à accomplir leur travail plus efficacement. L'UE estime qu'un plus grand nombre de visites du Secrétariat pourrait renforcer la coordination et le partage d'informations, tout en diffusant les connaissances sur les enseignements tirés de l'expérience d'autres pays. Les AC ont précisé que cette démarche ne serait utile que dans le respect des processus de l'AC et des processus nationaux et en veillant à ne pas favoriser la mise en place de processus autoritaires et imposés d'en haut. En plus des visites dans les pays, les acteurs soumettent un suivi plus régulier du Secrétariat avec l'AC.

5.4 Conclusions

Les entretiens et la correspondance avec les différents acteurs du modèle opérationnel ont révélé que les rôles des AC, même s'ils sont clairement définis dans les documents, sont exécutés de façon très variable. Cette ambiguïté se manifeste en particulier par rapport aux autres acteurs du modèle. Les rôles et les responsabilités sont transférés d'un acteur à l'autre, ce qui entraîne des chevauchements et suscite un certain flou sur la question de savoir où un rôle commence et se termine. Plus précisément, les AC estiment qu'elles remplissent des rôles qui devraient incomber au Secrétariat et assument les responsabilités de l'AP lorsque celui-ci ne s'en acquitte pas.

Les AC et les PDP ont tous deux fait état de défis et de facteurs favorables pour les AC en fonction de leur dynamique relationnelle. Le niveau d'engagement et de communication du PDP peut être un goulet d'étranglement ou un facteur de soutien pour les activités des AC. De plus, le taux de rotation élevé au sein des Ministères et le climat politique peuvent avoir une incidence négative sur leur travail. Pour les PDP, les AC sont plus efficaces lorsqu'elles désignent à leur tête un responsable sachant faire preuve d'un solide leadership et connaissant bien le contexte. Les PDP veulent que les AC en sachent davantage sur les règles et les protocoles de l'AP et estiment que le Secrétariat pourrait les y aider.

Les problèmes de dotation en personnel, les charges de travail élevées et le manque de ressources constituent des défis importants pour les entités jouant le rôle d'AC. Les AC doivent affecter leur propre personnel et leurs propres ressources à ce rôle pour s'acquitter de leurs responsabilités. De plus, le personnel de l'AC doit accorder la priorité à son propre programme d'activités, de sorte qu'un manque de capacités peut les empêcher d'entreprendre les activités relevant de l'AC. Les AC estiment qu'elles sont appelées à assumer un nombre disproportionné de responsabilités content tenu du fait que leur fonction n'est pas rémunérée.

De nombreuses AC estiment qu'elles doivent s'acquitter des responsabilités de l'AP et/ou du

Secrétariat, ce qui est source de frustrations et constitue une charge de travail considérable. D'autre part, certaines AC ont le sentiment d'être exclues du processus décisionnel par les AP. Le Secrétariat peut être une source de soutien ou de tension, et la dynamique individuelle joue un rôle à cet égard.

Les participants ont demandé l'octroi de ressources aux AC, le renforcement du leadership de ces agences et une meilleure compréhension des rôles et de la communication entre les acteurs dans la pratique. En ce qui concerne les problèmes de ressources, les AC ont déclaré que le recouvrement des coûts par le GPE leur permettrait d'augmenter la participation et l'engagement dans leur rôle. Divers acteurs estiment nécessaire de renforcer l'aspect leadership de la fonction d'AC. Les AC devraient se coordonner et communiquer plus efficacement avec les autres acteurs et s'efforcer davantage d'inclure formellement un divers groupe de parties prenantes dans les activités de concertation. Afin d'assurer la communication et de favoriser des relations de travail efficaces, les acteurs ont demandé une clarification du rôle de l'AC dans la pratique, en particulier par rapport à l'AP et au Secrétariat.

6 Agents partenaires

Le rôle opérationnel des AP, conformément à leur mandat (GPE, 2017c), consiste à verser les fonds transférés par le GPE aux pouvoirs publics chargés de la mise en œuvre et d'assurer une supervision fiduciaire et un soutien technique conformément à l'objectif spécifique du financement et au contexte. Avant de présenter les résultats des entretiens et les réponses sur les perceptions du rôle de l'AP, une synthèse des rôles et responsabilités normatifs de l'AP est présentée dans l'encadré 4. Une cartographie complète des responsabilités de l'AP figure à l'Annexe J.

Ce chapitre présente les résultats de l'étude relatifs à l'AP en réponse aux trois premières questions-cadres de la section 3.3. Il commence par établir le degré de clarté des rôles et responsabilités de l'AP, en explorant les ambiguïtés existant dans la pratique ainsi que les doubles emplois avec l'AC et le Secrétariat. Le chapitre décrit ensuite les goulets d'étranglement et les facteurs favorables rencontrés par les AP, en particulier les processus du GPE, les relations avec les autres acteurs, la sélection de l'AP et la question de la redevabilité. Sont mentionnés ensuite les changements suggérés par les participants en vue d'améliorer le modèle sous l'angle du rôle de l'AP. Le chapitre se termine par des conclusions générales.

Encadré 4 : Rôles et responsabilités des AP

L'AP aide les pouvoirs publics à élaborer, mettre en œuvre et suivre les PSE et les programmes du secteur de l'éducation financés par le GPE et apporte son soutien au GPE dans le cadre des activités de renforcement des capacités et de partage des connaissances. Le choix de l'AP est approuvé par les pouvoirs publics et endossé par le GLPE. Le principal interlocuteur de l'AP dans le pays est le PDP, mais les AP travaillent aussi avec l'AC, les PD et le GLPE à des stades stratégiques de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des financements. La responsabilité première de l'AP est de veiller à ce que les fonds du GPE soient utilisés de manière efficace et efficiente à l'appui des plans nationaux du secteur de l'éducation. L'AP veille à ce que les fonds soient dépensés de manière appropriée et qu'ils s'alignent sur l'évolution du secteur de l'éducation dans son ensemble.

L'AP est censé préparer des dossiers de requête de financement avec les pouvoirs publics et en concertation avec l'AC et le GLPE, et s'assurer que la conception des programmes est techniquement solide. Pendant la période de l'ESPDG, l'AP travaille avec les pouvoirs publics dans le cadre d'un processus dirigé par l'État et utilise l'ESPDG pour renforcer les capacités d'analyse et de planification. En outre, l'AP a pour fonction d'assurer un suivi des activités financées par l'ESPDG. Il doit aussi soutenir le renforcement des capacités au cours de l'ESPDG en développant les moyens des administrations publiques et en fournissant un soutien technique, en encourageant la pleine appropriation et le leadership des pouvoirs publics, en déterminant quelles capacités méritent d'être évaluées et en travaillant avec le GLPE tout au long du processus. S'il y a des retards ou des problèmes avec la requête, il incombe à l'AP d'informer le Secrétariat et le GLPE.

Au cours du processus de l'ESPIG (et du PDG), l'AP doit élaborer avec les pouvoirs publics un programme conforme au PSE et soutient le renforcement du système. L'AP assure le contrôle fiduciaire de la mise en œuvre des financements et apporte un soutien technique constant et des ressources aux pouvoirs publics et aux entités chargées de la mise en œuvre. Durant ce processus, l'AP travaille avec l'AC pour solliciter les membres du GLPE, se procurer des compétences nationales et régionales, et identifier les risques en matière de capacité pour assurer un transfert de compétences. L'AP formule la justification de la part variable, en étroite coordination avec les pouvoirs publics et en concertation avec le GLPE. L'AP présente des comptes-rendus au GLPE sur les investissements du GPE, fournit chaque année des rapports sur la mise en œuvre au GLPE et au Secrétariat, aide l'AC à promouvoir des revues sectorielles conjointes efficaces et soutient les pouvoirs publics dans leur rôle de chef de file. En outre, l'AP assure un contrôle fiduciaire et veille à ce que la conception du programme soit durable. L'AP applique des approches harmonisées pour le suivi et l'établissement de rapports sur le financement.

Source : GPE (2017c) (voir Annexe J).

6.1 Clarté des rôles et des responsabilités

Les entretiens avec les AP donnent à penser que les agents partenaires estiment que leurs rôles et responsabilités sont clairement définis, mais ces échanges révèlent aussi que les agents ont décelé dans d'autres rôles (ceux du Secrétariat, de l'AC et du GLPE) des ambiguïtés qui occasionnent des doubles emplois, en particulier dans les situations où les capacités sont faibles. Ce point de vue n'a pas été corroboré par toutes les AC et plusieurs d'entre elles ont fait remarquer que certains aspects du rôle des AP manquaient de clarté ou avaient besoin d'être améliorés. Les PDP estiment généralement que le rôle de l'AP est bien défini et bien exécuté, bien qu'il y ait des cas où les PDP ont le sentiment que ce rôle, tout en étant clairement défini, n'est pas exécuté aussi bien qu'il pourrait l'être.

6.1.1 Le rôle de l'AP : clarté et confusion

De nombreux PDP ont déclaré qu'ils ne perçoivent aucun double emploi entre le rôle

de l'AP et celui d'autres acteurs et que les responsabilités de l'AP sont claires. Ils ont souligné le fait que l'AP travaille principalement sur la mise en œuvre du financement et apporte un soutien technique pour s'assurer que le financement est utilisé aux fins prévues. D'autres ont mentionné leur examen des rapports financiers et certains PDP ont décrit l'AP comme le lien entre le pays et le Secrétariat du GPE. Lors d'une Consultation des PDP en 2017, les PDP ont évoqué le fait que les AP apportent des connaissances et des pratiques comparatives d'autres pays, fournissent des contributions qui permettent aux parties prenantes d'en tirer des enseignements et sont au fait des responsabilités dans le cadre des processus de financement. Un PDP a exprimé l'opinion que le rôle de l'AP est très clair, bien conçu et lui permet de soutenir les pouvoirs publics. Dans ce pays, une défaillance étant survenue en matière de conformité, l'AP, grâce à son contrôle fiduciaire, a pu aider, en toute transparence, les pouvoirs publics à revenir aux processus appropriés. Le PDP est d'avis que même si les processus du GPE et le rôle de l'AP sont chronophages et complexes, ils en valent la peine, car ils maintiennent les normes à un niveau élevé et permettent à tous les acteurs d'être sur la même longueur d'onde.

Certains AP estiment aussi que leur rôle est clair, mais avec des variations et des ambiguïtés importantes. Save the Children a déclaré que son rôle d'AP semblait clair tant au siège que sur le terrain et que ses responsabilités par rapport aux autres acteurs étaient clairement définies. L'organisation a toutefois exprimé une certaine confusion au sujet des rôles que l'AP est supposée jouer pendant la mise en œuvre du financement, s'agissant notamment des responsabilités prises pour appuyer le Ministère de l'Éducation. Le DFID a convenu que les rôles étaient clairs, mais a noté qu'il pourrait y avoir confusion sur les responsabilités du PDP et de l'AP en ce qui concerne la mise en œuvre, le DFID estimant que la cartographie ne permettait pas de distinguer clairement le rôle du PDP à cet égard. De l'avis des OSC, cette ambiguïté des rôles fait que l'AP, et non le Ministère, est aux commandes du financement. L'UNICEF a déclaré que l'AP est clairement redevable de la mise en œuvre du financement et de la communication entre le PDP et le GPE ainsi que des ressources en tant que signataire du financement. Il estime cependant que, même si le rôle de l'AP est clair pour son personnel, il peut varier en fonction des individus et du recours à la communication. Cette tendance — selon laquelle les rôles sont clairement énoncés, mais remplis de façon diverse en fonction du dynamisme des personnes ou des organisations concernées — est ressortie dans d'autres entretiens. Plusieurs exemples cités durant la Consultation des PDP à Maputo laissent à penser que les AP suivent leurs propres lignes directrices et procédures organisationnelles et ne connaissent pas bien les processus du GPE, tels que ceux liés à la part variable.

Certains PD suggèrent que la confusion sur le rôle des AP intervient lorsque ceux-ci gèrent leurs propres programmes dans le pays en même temps que ceux du GPE. Pour Norad, les membres du personnel de la Banque mondiale ne font pas toujours une distinction claire entre leur rôle dans leurs propres programmes et dans celui du GPE. Norad souligne qu'il n'est pas non plus possible pour les autres acteurs de faire la distinction entre le temps que les AP consacrent au GPE et à d'autres programmes. Plus précisément, il est difficile de déterminer si le renforcement des capacités a été réalisé sous la bannière du GPE ou sous une autre. Le DFAT a fait remarquer que cela brouille la distinction entre les rémunérations que les AP perçoivent du GPE et pour leurs autres activités. Un PDP a cité l'exemple d'un AP qui voulait utiliser les fonds du GPE comme s'il s'agissait de l'argent de son organisation et gérer ses propres programmes de mise en œuvre. Les PDP ont ajouté que cette situation peut être source de confusion pour eux, car il n'y a pas toujours de distinction claire entre les programmes et les protocoles qui doivent être suivis dans un cas ou dans l'autre.

Cependant, l'existence de programmes propres à l'AP peut également être bénéfique. Le DFAT a souligné que le fait d'avoir d'autres programmes, outre les relations positives qui en découlent avec les pouvoirs publics, pourrait être utilisé comme un puissant facteur positif

au profit des activités des AP, plutôt que d'être considéré comme un obstacle, comme c'est le cas aujourd'hui. D'autres PD ont également souligné que des activités préexistantes avec les pouvoirs publics constituaient un facteur favorable tout en ajoutant que cela pourrait entraîner un élargissement des rôles. Un AP a évoqué le cas de ses collègues nationaux qui aident les pouvoirs publics à élaborer des documents qui ne rentrent pas dans leur rôle d'AP, mais a souligné que ce travail présentait des synergies avec leur rôle au sein de l'AP. Un autre AP a reconnu aller parfois au-delà de ses rôles et responsabilités officiels — en précisant que le GPE en avait pris acte et avait fait preuve de souplesse face à cette situation. Quelques AP ont déclaré que l'élargissement de leur rôle était la conséquence des relations productives qu'ils entretenaient avec les pouvoirs publics et ont fait remarquer que le rôle des AC et des GLPE n'avait pas connu la même évolution.

6.1.2 Rôles de l'AP et de l'AC

Les discussions sur les rôles de l'AP par rapport à l'AC ont mis en lumière des différences de perception sur le niveau de double emploi entre les deux acteurs. Les opinions sur la question des doubles emplois varient considérablement : elles vont d'un petit nombre de personnes interrogées estimant que les rôles ne se recoupent absolument pas à d'autres participants affirmant que ces rôles se recoupent tellement qu'il est difficile de s'acquitter de ses responsabilités. Un PDP a indiqué que les rôles de l'AP et de l'AC sont distincts et que les acteurs s'efforçaient d'éviter les doubles emplois avec d'autres acteurs du modèle. Quelques PD agissant en tant qu'AP ont déclaré que des chevauchements existent en pratique entre l'AP et l'AC. Selon l'UNESCO, bien que les mandats soient clairement définis et que les AP et les AC soient censés exercer des fonctions distinctes de mise en œuvre et de coordination respectivement, les limites ne sont pas toujours évidentes et varient d'un pays à l'autre. L'AFD estime que toute incohérence dépend de la manière dont les personnes assument leur rôle. Durant l'exercice des rôles, il semble que des doubles emplois s'imposent parce que l'AC n'a pas pris les mesures appropriées. Plus précisément, l'AFD indique que les AP jouent un rôle accru lorsque l'AC ne s'acquitte pas de ses responsabilités, tant et si bien que l'AP assume alors un rôle de coordination qui ne devrait pas être le sien. Les AC ont également exprimé leur frustration d'avoir à assumer des responsabilités qui incombent aux AP, comme expliqué dans le chapitre sur les AC.

Certains PD ont cité des cas où les AC et les AP se font concurrence pour influencer les pouvoirs publics. Les rôles et responsabilités propres à l'AP en matière de prestation de services d'assistance technique aux pouvoirs publics sont relativement clairs. Cependant, étant donné que l'AP et l'AC fournissent tous deux un soutien à l'État (respectivement dans le domaine de l'assistance technique et de la coordination), il existe des cas où les partenaires rivalisent pour influencer les pouvoirs publics. Ce genre de situation crée un dilemme pour les pouvoirs publics, qui souffrent peut-être d'un manque de capacités et peinent à choisir avec qui travailler et quels conseils suivre. C'est généralement le cas lorsque les considérations techniques et politiques ne sont pas exprimées à l'unisson et que la coordination des partenaires est difficile. Une situation de ce type a malheureusement abouti à la prise de décisions en fonction de qui, de l'AP et de l'AC, avait une voix prépondérante.

Certains PDP ont discerné une ambiguïté dans les rôles de l'AP, de l'AC et leur communication avec le Secrétariat. Un certain nombre de PDP ont fait état de retards dans la préparation et la soumission des requêtes de financement en raison du manque de clarté des rôles et des tâches à accomplir, en particulier en ce qui concerne la communication avec le Secrétariat. Quelques PD ont déclaré qu'une clarification des responsabilités contribuerait à rationaliser les processus et les délais. L'ambiguïté des rôles et les retards ont été attribués par CARE et quelques autres PD à un problème de flux d'informations. Ils ont fait valoir que l'accroissement de l'information entre les acteurs pourrait prévenir les doubles emplois dans la communication du GPE. D'autres PD ont

attribué les retards qu'ils ont subis entièrement à la dynamique individuelle et non à des problèmes systémiques liés au modèle au niveau du pays.

En tant que PD qui joue à la fois le rôle d'AP et d'AC, l'UNICEF affirme que le rôle de l'AP est assorti de plus de pouvoirs que celui de l'AC. L'UNICEF explique que les différents acteurs savent tous que l'AP assure le suivi de la mise en œuvre du PSE, étape clé pour traduire le programme en résultats d'apprentissage. L'AP est signataire de l'accord de financement avec le GPE et il est clairement responsable pour certaines ressources, ce qui lui confère un solide leadership. La façon de travailler de l'UNICEF est de coopérer avec différents partenaires, mais il affirme que d'autres AP se concentrent fortement sur la communication avec le PDP et le Secrétariat. De par sa position centrale, l'AP reçoit les retours d'autres acteurs, qui s'attendent à ce que leurs idées soient prises en compte, mais ce n'est pas toujours le cas.

6.1.3 Doubles emplois avec le Secrétariat

La Banque mondiale a identifié des doubles emplois avec le Secrétariat dans le processus de revue de l'assurance de la qualité de l'élaboration de l'ESPIG. Ces doubles emplois dans l'examen de la qualité ont été évoqués par de nombreux acteurs, mais les participants n'ont pas précisé quels processus des mécanismes d'examen de la qualité font double emploi ; ils ont indiqué qu'il y avait des chevauchements dans l'examen de l'assurance de la qualité en général entre le Secrétariat et les AP, en particulier la Banque mondiale. Norad a déclaré qu'elle n'était pas certaine que les rôles de l'AP et du Secrétariat en matière d'examen de la qualité soient efficaces et efficaces. Bien que Norad ait décrit les doubles emplois entre l'AP et le Secrétariat dans les processus d'examen de la qualité, elle a également indiqué que le Secrétariat veille à tirer des leçons de ces expériences. Il semble que les acteurs et le Secrétariat sont conscients des doubles emplois et s'efforcent d'y remédier. L'UNICEF a déclaré que l'examen de la qualité est un thème majeur sur lequel il travaille, tandis que la Norad et la Banque mondiale ont discuté du projet pilote visant à remédier aux systèmes parallèles. Le GPE étant hébergé par le Groupe de la Banque mondiale, ses protocoles sont, de par leur conception, très similaires à ceux de la Banque mondiale. Lorsqu'elle agit en tant qu'AP, la Banque mondiale doit suivre les processus prescrits par le GPE en plus de ceux qu'elle suit habituellement, ce qui entraîne des coûts de transaction importants et, de l'avis de la Banque, aucun avantage supplémentaire. Un nouveau système rationalisé est actuellement testé par le Secrétariat avec la Banque et l'UNICEF. Ce projet pilote est mis en œuvre dans quatre pays pour vérifier où se situent les doubles emplois et les éliminer dans l'examen de la qualité pour la Banque mondiale. D'autres PD agissant en qualité d'AP ont précisé que ces chevauchements sont propres à la Banque mondiale et ne les concernent pas. L'UNICEF a mentionné que l'examen de la qualité est un domaine qu'il envisage d'améliorer, mais n'a pas mentionné de doubles emplois dans ses processus et a déclaré que les responsables-pays fournissent généralement d'excellents conseils sur les processus du GPE.

6.2 Goulets d'étranglement et facteurs favorables

Les participants ont identifié les défis relatifs aux AP, les domaines d'efficacité et les facteurs contribuant aux défis et à l'efficacité. Les incohérences qui surviennent en travaillant avec d'autres acteurs principaux sont non seulement source de confusion, mais occasionnent aussi des retards. La sélection et la responsabilisation des AP figuraient parmi les autres questions évoquées par certains PD comme susceptibles de contribuer aux goulets d'étranglement et aux facteurs favorables analysés dans cette section.

6.2.1 Processus du GPE et autres acteurs clés

Les AP ont indiqué que l'application des protocoles et processus du GPE est extrêmement chronophage. Cette situation peut être exacerbée lorsque les processus du GPE entrent en conflit ou font double emploi avec les processus propres à une organisation, ce qui crée des complications pour les AP et les PDP. De nombreux AP ont mentionné que les processus du GPE, en particulier lors de la préparation de la requête de financement, prennent non seulement du temps, mais font aussi double emploi. Étant donné que toutes les organisations agissant en tant qu'AP ont leurs propres protocoles et processus, le fait de devoir prendre des mesures supplémentaires pour satisfaire aux exigences du GPE peut amener à répéter directement le processus original sans apporter une valeur ajoutée au Partenariat. Comme indiqué précédemment, les représentants de la Banque mondiale, en particulier, ont le sentiment qu'il existe des chevauchements — source de répétitions inutiles — avec les processus d'examen de l'assurance de la qualité de leur institution. En outre, l'ajout des exigences propres aux organisations peut s'avérer extrêmement lourd pour les PD et les pouvoirs publics, en particulier dans le cas des petits financements. Par conséquent, les PDP se sont parfois montrés réticents à soumettre une requête de financement, car ses avantages compensent à peine le temps qu'elle requiert.

La participation du Secrétariat a été jugée pertinente pour l'efficacité des AP, mais à des degrés divers. Un membre du GLPE d'un pays regrette que l'AP ne consulte pas suffisamment le GLPE et que le Secrétariat ne soit pas assez présent dans ce contexte. Cette situation peut créer de la confusion et affaiblir la coordination entre les bailleurs de fonds. Cependant, d'autres PD ont signalé des cas où l'AP pensait que le Secrétariat était trop impliqué dans la gestion, au niveau du pays, du processus de requête du GPE, au point de nuire au rôle de l'AP en tant que responsable du GPE dans le pays pour la communication avec les PDP. Cependant, même les PD qui ont expliqué comment le Secrétariat pouvait être un goulet d'étranglement ont ajouté qu'il était généralement aussi une source de soutien.

Par ailleurs, les sentiments à l'égard des responsables-pays sont mitigés, certains AP considérant qu'ils interfèrent avec l'appropriation par le pays lorsqu'ils viennent effectuer leurs missions. Les AP ont généralement de solides relations avec les PDP, en particulier lorsqu'ils sont basés dans le pays. Or, ce rapport peut être mis à mal par des représentants du GPE qui viennent dans le pays par intermittence et prennent la direction des débats sur les plans sectoriels et les financements du GPE. Le passage de représentants du Secrétariat n'est donc pas toujours utile et peut même nuire aux progrès réalisés dans le pays. La Banque mondiale et l'UNICEF ont tous deux souligné que les responsables-pays donnent généralement des conseils avisés sur les processus du GPE, mais estiment que l'AP est le mieux placé pour prendre des décisions sur les composantes techniques du programme et déterminer sur quoi mettre l'accent. La Banque mondiale a expliqué cela tout en faisant état des divers rôles et responsabilités de l'AP : l'AP est responsable de la conception du programme, y compris des dispositions techniques et fiduciaires et des modalités de mise en œuvre. En raison de ces facteurs et du fait que l'AP élabore le programme en collaboration avec les pouvoirs publics et en réalisant de multiples consultations avec le GLPE, la Banque mondiale estime que l'AP est bien placé pour prendre des décisions sur les composantes techniques du programme. Le DFAT rapporte avoir reçu des messages contradictoires sur les processus de l'AP et du Secrétariat. La confusion est aggravée par le fait que le Secrétariat n'est pas présent dans le pays la plupart du temps.

L'ambiguïté qui entoure le pouvoir de décision du GLPE a de sérieuses conséquences sur le temps de travail de l'AP. La préparation d'une requête de financement demande beaucoup de temps, un problème qui, de l'avis de la Banque mondiale, est aggravé par la confusion qui règne sur la question de savoir si le GLPE a un droit de veto sur la requête. La

Banque a cité un cas où le PSE avait fait l'objet de 15 examens avec le GLPE, alors que les projets ordinaires financés par l'Association internationale de développement (IDA) n'en subissent généralement que trois. La Banque a indiqué qu'elle pourrait améliorer son efficacité en tant qu'AP si les rôles d'autres acteurs, en l'occurrence le GLPE, étaient plus clairement définis et exécutés.

6.2.2 Relations entre l'AP et le PDP

Le plan GPE 2020 encourage l'utilisation des systèmes nationaux, mais cela n'est pas toujours possible. La Banque mondiale a reconnu que l'utilisation des systèmes nationaux n'était pas toujours possible et qu'elle renonçait à cet idéal afin de maintenir des normes élevées. L'UNICEF s'est déclaré prêt à faire d'autres compromis pour utiliser les systèmes existants, même au détriment de la qualité dans certains cas.

L'engagement et la capacité des pouvoirs publics peuvent influencer sur l'efficacité et l'efficacité de l'AP dans l'exercice de ses responsabilités. Un manque d'appropriation et d'engagement de la part des pouvoirs publics peut entraîner des retards dans la préparation et la finalisation du PSE et de la requête de financement, comme mentionné précédemment dans le chapitre sur les AC. Un certain nombre de PD ont soulevé cette question, tandis que le DFAT a mentionné le fait que certains PDP choisissent d'externaliser la préparation du PSE en faisant appel à des consultants pour la majeure partie de la rédaction. Tant les PD que les OSC ont fait valoir qu'il pourrait être utile d'opter pour une autre formule consistant à élaborer un plan sectoriel moins éloquent que les pouvoirs publics s'approprieraient davantage. En outre, l'externalisation de la préparation du PSE fait perdre une occasion de renforcer les capacités, car le temps que pourrait passer l'AP à travailler en étroite collaboration avec les PDP et à leur apporter son soutien pendant la préparation est perdu.

Le taux de rotation élevé du personnel des Ministères et des PD ralentit les progrès. Le personnel des PD et des Ministères changent fréquemment et tous les processus s'en trouvent ralentis, car les nouveaux venus doivent « rattraper leur retard » en apprenant ce qui avait déjà été assimilé par le personnel précédent. De ce fait, affirme un PDP, la planification au-delà de trois ans devient abstraite et irréaliste (au niveau de l'administration locale, il peut même être vain de planifier quelques mois à l'avance). Bien qu'il ne s'agisse pas d'un goulet d'étranglement propre à l'AP, l'UNICEF a suggéré que l'AP contribue à inciter le personnel du Ministère à rester en poste plus longtemps, s'il estime qu'il acquiert des compétences utiles tout au long des étapes de planification et de mise en œuvre.

6.2.3 Sélection de l'AP

Le modèle du GPE suggère que l'AP est sélectionné sur la base de son aptitude à répondre à des critères convenus mutuellement conformément au mandat des AP, mais ce n'est pas toujours le cas. Dans la réalité, le choix de PD susceptibles d'assumer le rôle d'AP est limité dans certains cas. Le DFAT, parlant en qualité d'AC, a fait remarquer que les PDP sont censés choisir l'agence qui, selon eux, présente la meilleure offre et qui est le mieux à même d'accomplir les tâches, mais que, souvent, il n'y a qu'une seule offre sur la table. Ce point a été réitéré par l'UNICEF et la Banque mondiale qui ont tous deux rempli simultanément les rôles d'AC et d'AP dans certains pays en raison de l'absence d'autres options. Dans les situations où les options sont très peu nombreuses, le DFAT s'inquiète qu'aucune autre mesure ne soit prise pour s'assurer que l'AP choisi dispose de la capacité nécessaire pour remplir efficacement son rôle. Cette préoccupation a été réitérée par les PDP lors de la Consultation de Maputo (Annexe L). Certains PDP ont fait remarquer que la question de savoir si les organisations candidates devaient avoir été ou être membres du GLPE pour postuler jetait la confusion dans les esprits — confusion qui se reflète dans

les lignes directrices applicables à la sélection de l'AP dans la documentation du GPE²⁰.

Le fait d'avoir si peu d'organisations disponibles et capables de remplir le rôle d'AP présente un autre inconvénient : le risque de conflits d'intérêts. Dans les cas où une organisation joue un rôle actif dans la préparation du PSE en tant que membre clé du GLPE, tout en préparant simultanément une offre pour postuler la fonction d'AP, le PDP peut être fortement influencé par les aspects politiques de cette problématique au lieu de prendre en compte uniquement les capacités techniques. Les PDP ont indiqué lors de la Consultation de Maputo qu'ils bénéficieraient d'un choix plus large de candidats au rôle d'AP ainsi que d'un processus plus neutre (par exemple, introduction par une tierce partie, comme le responsable-pays). Une OSC a fait remarquer que la forte proportion de fonds passant par la Banque mondiale fait que le programme ressemble à la Banque mondiale et fonctionne comme la Banque mondiale. Cela va à l'encontre de la politique d'inclusion nationale promue par le GPE.

Certains PD considèrent le petit nombre d'agences chargées du rôle d'AP dans tous les pays comme un avantage significatif. Cela signifie que les autres acteurs se familiarisent avec les méthodes de travail de ces agences. En outre, les AP eux-mêmes se familiarisent avec les étapes des processus du GPE, ce qui réduit le temps et les efforts investis par eux-mêmes et d'autres acteurs. Un PDP a mentionné l'avantage d'avoir un AP qui apporte des connaissances et des pratiques comparatives d'autres pays grâce à sa connaissance de différents contextes. Pour sa part, la SDC a fait valoir qu'il était nécessaire de diversifier les candidats aux fonctions d'AP et qu'il ne faudrait pas que le choix se limite à la Banque mondiale et à l'UNICEF. Par ailleurs, si certains acteurs voient un avantage dans le petit nombre d'AP, ils soulignent tout de même les aspects positifs de la diversification des organisations qui deviennent des AP. BMZ estime que la réduction de la part des fonctions d'AP assumées par la Banque mondiale et la diversification des organisations qui assument le rôle d'AP créeront des défis opérationnels supplémentaires liés à la nécessité de s'adapter à différents protocoles et modèles de travail. Toutefois, BMZ a également indiqué qu'il était bon d'inclure différentes organisations dans l'exécution du rôle d'AP.

6.2.4 Présence et responsabilisation de l'AP

Lorsque l'AP n'est pas basé dans le pays, il est perçu comme ayant un impact négatif sur le travail et les relations. Même si l'on ne sait pas exactement combien d'AP ne sont pas basés dans les pays, de nombreux PD et certains PDP ont soulevé la question des AP basés ailleurs et ses implications sur la capacité des acteurs à bien faire leur travail. En particulier, USAID a noté une « rupture dans le flux d'informations » lorsque l'AP n'est pas présent et a souligné combien le fonctionnement d'une AC est difficile lorsque celle-ci reçoit peu d'information de la part d'un acteur principal. Évoquant aussi la question de l'absence des AP, l'UE a affirmé qu'il lui serait difficile de travailler de façon efficiente sans être présente dans le pays. Lorsque l'AP n'est pas dans le pays, selon l'UE, il manque un élément important dans les liens entre les pouvoirs publics, l'AC et le GLPE. Cette rupture se produit également lorsque les AP ne sont pas autorisés à se rendre dans de vastes régions d'un pays. Le DFAT souligne que les AP sont souvent basés en dehors des PFC et, de ce fait, la situation déjà difficile de l'AC est aggravée par la pression supplémentaire des allers-retours de l'AP — ce qui se traduit probablement aussi par une relation plus faible entre l'AP et le PDP par rapport à la situation qui prévaut dans d'autres pays. La difficulté d'installer du personnel dans des PFC a également été soulevée par le DFID. Le DFAT a recommandé de

²⁰ Ni le mandat de l'AP ni les lignes directrices types applicables au processus de sélection de l'AP pour l'ESPIG ne stipulent clairement la nécessité d'être membre du GLPE. Les critères de sélection pour l'AP mentionnent « l'engagement en faveur d'une concertation et d'une coordination sectorielles conjointes » qui peut être mesuré par un « indicateur d'exemple » tel que « le niveau et l'étendue de la participation antérieure au GLPE et à la concertation sectorielle conjointe » (GPE, 2016f, 2017f).

définir plus clairement les capacités en personnel nécessaires pour remplir le rôle d'AP, mais le DFID a toutefois indiqué que l'adoption d'une règle stricte stipulant que les AP doivent être basés dans le pays pourrait entraîner des problèmes pour les programmes.

Diverses opinions ont été exprimées par les participants sur la responsabilisation de l'agent partenaire, certains acteurs considérant l'absence de redevabilité de l'AP comme une faiblesse du modèle opérationnel. Le DFAT a exprimé la plus grande préoccupation : d'après son expérience en tant qu'AC, l'AP n'est pas tenu de lui rendre des comptes et personne d'autre n'assure le suivi de la performance de l'AP. Le DFAT a souligné en outre qu'il existe de nombreux contrôles de la qualité du PSE et du processus de requête de financement, mais qu'à son sens aucun acteur ne contrôle la performance de l'AP.

En la matière, l'UNICEF adopte une position intermédiaire en observant que les AP sont contractuellement tenus de remplir certains rôles, mais que la chaîne de responsabilisation est incomplète. Il considère que le rôle de l'AP va au-delà d'un mécanisme de responsabilité mutuelle, puisque l'AP est contractuellement responsable du contrôle fiduciaire. Toutefois, pour ce qui est d'autres responsabilités qui lui incombent, telles que le renforcement des capacités, l'AP ne subit pas de répercussions négatives s'il omet de rendre compte de ces responsabilités ou s'il ne les remplit pas adéquatement. Puisque les AP sont rémunérés pour la gestion des financements du GPE — et qu'une partie de ces coûts est désormais prélevée sur l'allocation maximale par pays (MCA) —, les PDP estiment qu'il faudrait procéder à des évaluations régulières des AP au niveau des pays pour assurer la responsabilisation et la transparence et améliorer les pratiques de l'AP. Faisant écho aux préoccupations de l'UNICEF concernant la communication de l'AP avec tous les acteurs, certains PDP appellent de leurs vœux un système de responsabilisation garantissant que l'AP coopère suffisamment avec le GLPE.

Le « paiement » des AP est perçu comme souffrant d'un manque de clarté. Sur le papier, il existe des lignes directrices régissant l'accès à la MCA et la mobilisation des financements d'une manière plus générale, ainsi que la façon dont les commissions de supervision de l'AP doivent être calculées puisqu'elles sont déduites de la MCA de l'ESPIG. Dans la pratique, en revanche, les AC font état d'un manque de clarté en ce qui concerne les financements et la façon dont ils varient d'un pays à l'autre. Selon le DFAT, même le Secrétariat et les AP pourraient avoir du mal à expliquer exactement comment les parts respectives sont calculées. Cette question peut constituer un goulet d'étranglement lorsque le flou règne aussi sur les activités auxquelles les commissions de l'AP devraient être consacrées dans un pays par rapport à un autre. Le rôle de l'AP exigeant souvent beaucoup de temps et de ressources, le manque de transparence en matière de commissions ne permet pas de savoir si les AP sont insuffisamment financées ou si leur performance est inadéquate pour d'autres raisons. La Banque mondiale rappelle qu'elle applique la formule d'allocation type du GPE pour les coûts de supervision et fournit une justification lorsque la somme requise dépasse les niveaux visés dans les lignes directrices.

6.3 Suggestions de changements formulées par les participants

Dans le cadre des discussions sur les questions présentées ci-dessus, un certain nombre de suggestions ont été formulées par les participants. Celles qui se rapportent spécifiquement à l'AP sont présentées ici.

Les OSC, les PD et les PDP ont souligné que le Ministère de l'Éducation devrait être aux commandes et que le processus ne devrait pas être dirigé par une agence donatrice. Selon eux, le modèle fonctionne au mieux avec un gouvernement fort ayant des priorités claires. Certains PDP ont préconisé que la définition des priorités soit débattue et harmonisée avec les pouvoirs publics. L'AFD a plaidé pour que le partenariat du GPE

s'aligne plus délibérément sur les stratégies nationales en précisant que cette démarche est de nature à la fois stratégique et technique ; il est possible d'utiliser les processus du GPE pour définir les orientations du secteur et rassembler les bailleurs de fonds. Lorsque les pouvoirs publics ne sont pas aux commandes, estime l'UNICEF, des répercussions négatives se font sentir sur le renforcement des capacités et la vision à long terme du GPE. Une OSC va plus loin en déclarant que les PDP devraient être eux-mêmes responsables des financements et affirme que l'appropriation par les pays et les processus conçus en fonction du contexte ne sont pas favorisés si les projets sont de simples copier-coller de travaux effectués par l'AP dans d'autres contextes. Il serait possible d'y remédier en partie en utilisant les systèmes et procédures nationaux chaque fois que cela est possible. Les AP, notamment la Banque mondiale et l'UNICEF, s'efforçant déjà de recourir aux systèmes nationaux dans la mesure du possible, cette recommandation pourrait viser à mettre encore plus l'accent sur cet objectif ou pourrait porter sur le transfert direct des financements par le GPE aux acteurs nationaux. La question de l'« accès direct », aux termes duquel les fonds seraient versés directement à ces acteurs sans passer par l'AP dans certaines circonstances, est actuellement examinée par le Conseil dans le cadre du processus des modalités institutionnelles.

Divers acteurs ont suggéré la nécessité de clarifier le rôle des principaux acteurs et d'en assurer un meilleur suivi afin d'améliorer l'efficacité et la transparence des processus du GPE. L'idée de « clarté » des rôles dont il est question ici renvoie à une meilleure compréhension des rôles effectivement joués sur le terrain. Comme cela a déjà été mentionné dans la section 5.3.3, certains acteurs ont appelé à promouvoir une compréhension des rôles et des modalités opérationnelles fondée sur le contexte. Certains PDP ont déclaré que tous les acteurs ont besoin de savoir ce que l'on attend d'eux ; comme cela est décrit dans d'autres sections de ce rapport, c'est particulièrement vrai pour ceux qui assument les rôles d'AP et d'AC. La Banque mondiale a expliqué qu'il serait utile de mieux connaître les rôles des autres acteurs du modèle et a demandé au Secrétariat d'indiquer clairement où s'arrête et où commence son rôle. En outre, plusieurs PDP ont recommandé que les rôles de l'AC et de l'AP soient non seulement définis séparément l'un de l'autre dans la pratique, mais que la même organisation ne puisse pas remplir les rôles de l'AP et de l'AC dans le même pays.

De nombreux PDP et AC ont demandé des évaluations régulières de l'AP au niveau des pays. En 2017, les participants à une consultation sur les PDP avaient déclaré que les AP devraient être responsables à la fois devant leurs interlocuteurs nationaux et devant le Partenariat, au moyen d'une évaluation de l'AP dans le pays, afin de tirer des enseignements des pratiques de l'AP et de les améliorer. Un PDP a suggéré que le Secrétariat assure le suivi et la surveillance des activités de l'AP et l'AC dans les pays et a demandé au Secrétariat de tenir les PDP informés en conséquence. Norad a déclaré que le GPE a des processus de suivi des financements en place, mais semble néanmoins garder ses distances. Selon l'agence norvégienne, un suivi plus étroit du processus permettrait de s'assurer que celui-ci reste sur la bonne voie et de détecter les problèmes plus rapidement. Le DFAT a également déclaré qu'il était nécessaire de renforcer le processus de responsabilisation et de suivi ainsi que la supervision de l'AP — non pas une seule fois durant le cycle de financement, mais régulièrement. Certains participants ont proposé spécifiquement d'accroître le suivi au stade de la mise en œuvre pour veiller à ce que certains aspects des activités, comme le renforcement des capacités, soient menés à bien ; toutefois, les participants n'ont pas précisé quelle forme devrait prendre ce suivi.

L'amélioration de la visibilité du GPE dans les pays et la présence d'un AP actif sur le terrain peuvent améliorer l'efficacité du modèle opérationnel. Un PDP recommande que le GPE s'efforce de bien se faire connaître jusqu'au niveau de l'école afin que les bénéficiaires de ses financements sachent qui finance le programme et qu'il existe des objectifs externes à l'échelle mondiale. Plusieurs PD ont également évoqué l'importance de

la visibilité du GPE dans les pays. Si la question de la visibilité a parfois été soulevée au cours des entretiens, davantage d'acteurs ont mentionné l'importance de répondre au besoin d'une présence de l'AP sur le terrain. Comme mentionné précédemment dans le chapitre sur l'AC, certains PD, comme l'UE, ne pensent pas que les AP puissent remplir efficacement leur rôle dans un pays à partir de l'étranger. Les PDP et les PD ont souligné que l'AP devait affecter dans les pays des effectifs spécialisés — aux objectifs clairement définis — pour mener à bien les activités liées au GPE. Le DFAT a demandé plus de personnel pour l'AP et l'abandon de la méthode des allers-retours dans le pays. Par ailleurs, un autre niveau de préoccupation est apparu parmi les participants : le problème ne se limite pas à une question de visibilité et de présence, car il tient aussi au degré d'activité de l'AP dans son rôle. Dans un entretien, un PD a raconté que, lors de la visite d'un membre du Conseil venu constater les progrès accomplis sur le terrain, les conversations avec l'AP ont clairement révélé que celui-ci ne consacrait que quelques jours par an au GPE et connaissaient à peine les processus. Ce PD a précisé qu'il serait possible d'améliorer le travail en affectant dans le pays des membres du personnel spécialement désignés pour ce travail, déterminés à accomplir leur tâche et tenus de rendre des comptes.

Des représentants du Secrétariat devraient diriger les discussions dans les pays bénéficiaires sur les prochaines étapes et les attentes après l'approbation des financements. Certains PD ont exprimé le besoin de bénéficier d'un soutien accru de la part du Secrétariat pour faciliter la coordination entre les principaux acteurs. Save the Children et Affaires mondiales Canada (AMC) ont tous deux évoqué cette question. AMC a ensuite rappelé que par le passé le Secrétariat avait organisé dans les pays des retraites et des échanges de vues, qui avaient été l'occasion de sensibiliser les AP et les AC à leurs rôles et de renforcer leurs capacités.

Les PD estiment que le modèle doit être adapté aux contextes des PFC, car ces pays constitueront la majeure partie des PDP dans un avenir proche. De nombreux PD ont souligné à quel point il était plus complexe de travailler dans les PFC que dans d'autres pays et que l'adaptation du modèle est un défi qui n'a pas encore été relevé. Le DFAT a souligné qu'il n'y a actuellement aucune différenciation dans le modèle, mais qu'il faudra absolument en introduire une pour rendre le GPE efficace dans différents contextes.

Une grande attention est accordée à la préparation du PSE et de la requête de financement du GPE, mais les partenaires estiment qu'il faudrait mettre davantage l'accent sur la phase de mise en œuvre du PSE et des financements du GPE. Comme l'a souligné le DFAT, le GPE attache beaucoup d'importance au fait d'avoir un plan sectoriel solide pour atteindre l'objectif ultime d'une éducation de qualité pour tous. Il s'ensuit que l'AP se concentre sur la préparation du plan ainsi que sur le processus de requête de financement du GPE. Ces activités sont perçues comme recevant plus d'attention de la part de l'AP que le soutien et le suivi de la mise en œuvre du financement du GPE, que certains (des PDP comme des bailleurs de fonds) considèrent comme tout aussi importants, voire plus importants. On retrouve ce problème de hiérarchisation des priorités avec l'importance accordée par le GPC au processus d'approbation des demandes de financement, au détriment de l'attention portée à l'exécution du financement. Certains PD agissant en tant qu'AP et AC ont demandé que le GPE clarifie le rôle des AP dans la mise en œuvre et mette davantage l'accent sur cet aspect de leurs activités. Les participants ont demandé au Partenariat d'accorder une importance accrue à la mise en œuvre tant du financement du GPE que du plan sectoriel, et de veiller à ce que le financement et le plan sectoriel soient alignés. Les participants n'ont pas clairement indiqué quel acteur devrait être chargé de veiller à ce que la mise en œuvre du financement du GPE fasse l'objet d'une attention accrue, mais ils ont décrit cette démarche comme un changement nécessaire au sein du Partenariat et des processus du GPE.

6.4 Conclusions

Divers acteurs estiment que les rôles des AP sont clairement définis d'une manière générale, mais un manque de clarté apparaît parfois au cours de la mise en œuvre ou lorsque l'AP exécute ses propres programmes dans le pays concerné. Les AP estiment que leurs responsabilités sont claires, sauf dans des situations particulières : certains d'entre eux ne savent pas très bien s'ils doivent assurer le suivi des activités de mise en œuvre du Ministère de l'Éducation. Certains PD estiment qu'il n'est pas toujours possible de faire la distinction entre le travail des AP au titre du GPE et leurs propres programmes et que, par ailleurs, les AP agissent parfois comme si le financement faisait partie de leurs ressources financières propres.

Les indications de doubles emplois entre l'AP et l'AC varient considérablement, certains estimant que les limites entre les deux rôles ne sont pas claires et d'autres affirmant que les AP doivent assumer les fonctions de coordination des AC lorsqu'elles ne remplissent pas leurs fonctions. Les AP et les AC se font parfois concurrence pour influencer les pouvoirs publics.

S'agissant des AP, l'enquête a mis en relief un certain nombre de goulets d'étranglement et d'inefficiences. Les AP estiment que les protocoles du GPE non seulement sont chronophages, mais qu'ils doublonnent avec leurs propres procédures et protocoles, s'agissant notamment des processus de revue de l'assurance de la qualité. Le Secrétariat est parfois perçu comme étant trop impliqué au niveau des pays, ce qui perturbe les relations que les AP établissent avec les PDP. Les capacités, l'engagement et les taux de rotation élevés des PDP ont des répercussions sur l'efficacité du travail. Les AP ont indiqué qu'ils souhaitent certes utiliser les systèmes nationaux, mais que ce n'est pas toujours possible.

Les personnes interrogées considèrent que l'absence du représentant de l'AP dans les pays perturbe les flux d'information entre les acteurs. Les AC ont fait valoir que les AP ne pouvaient pas remplir correctement leur rôle en étant basés à l'extérieur du pays et, qu'en leur absence, les AC doivent parfois assumer certaines fonctions de l'AP. Cette situation est considérée aussi comme un facteur d'affaiblissement de la relation de l'AP avec le PDP. L'absence de l'AP sur le terrain est particulièrement prononcée dans les PFC en raison des difficultés que représente l'installation de personnel à plein temps dans ces pays. Par ailleurs, en ce qui concerne les GLPE, certains participants ont affirmé que des AP ne consultaient pas assez ces groupes et ne coopéraient pas suffisamment avec eux.

Le choix et la diversification des AP sont considérés comme un problème. Dans la réalité, en effet, le choix de PD susceptibles d'assumer le rôle d'AP est limité et peu de mesures sont prises pour s'assurer que l'AP choisi a la capacité de remplir ce rôle efficacement. Les partenaires qui estiment que l'absence de suivi de l'AP est une faiblesse du modèle ont fait valoir que la responsabilisation des AP était un problème. Les AC se sont déclarées préoccupées par le fait que les AP ne s'estiment pas tenus de rendre des comptes. Les AP ont des obligations contractuelles, comme le contrôle fiduciaire, mais ils ne subissent aucune répercussion négative s'ils enregistrent de mauvaises performances au titre d'autres responsabilités qui leur incombent. Certaines AC ont suggéré qu'on leur accorde un rôle plus important dans les activités de suivi, tandis que les PDP proposent d'évaluer régulièrement les AP au niveau des pays afin d'assurer la responsabilisation et la transparence à ce niveau. En ce qui concerne la transparence, les partenaires souhaitent aussi davantage de clarté au sujet du paiement des AP. Les acteurs ont souvent évoqué le fait que les AP sont « rémunérés », mais les AP sont censés percevoir uniquement le recouvrement de leurs coûts, en plus des commissions de l'agent partenaire au titre des frais généraux.

Les acteurs ont proposé un certain nombre de changements pour relever les défis décrits ci-dessus. Un grand nombre de participants souhaitent que les PDP, et non l'AP, soient aux commandes du processus. Divers acteurs ont proposé que les rôles soient clarifiés et

fassent l'objet d'un suivi dans la pratique afin d'améliorer l'efficacité et la transparence. Une partie de ce suivi permettrait de s'assurer que l'AP remplit ses fonctions. Dans l'idéal, les AP seraient tenus de résider dans le pays si possible ou du moins d'affecter du personnel au rôle d'agent partenaire. Enfin, certains PD souhaitent recevoir plus de soutien de la part du Secrétariat, tandis que d'autres voudraient que le GPE accorde plus d'attention à la mise en œuvre des financements.

7 Secrétariat du GPE

Le Secrétariat du GPE s'occupe des affaires courantes du GPE et sert les intérêts de l'ensemble du Partenariat (GPE 2016b). Ses fonctions et responsabilités générales sont définies dans la Charte du GPE. Sa composition reflète ses diverses fonctions : les membres de son personnel ont des rôles différents et travaillent au sein d'équipes différentes. Ils ne sont pas basés dans les pays, mais interviennent à différents points du modèle de partenariat au niveau des pays. Selon une estimation récente, le Secrétariat consacre 42 % de son temps et de son budget aux activités axées sur les pays (prestations de conseils à l'intention des pays, gestion et suivi des financements, examen de l'assurance de la qualité, assistance technique, échange de connaissances et évaluations d'impact ; cf. GPE, 2018a, Annexe K). Les membres du personnel en prise directe sur le modèle de partenariat au niveau des pays sont les responsables-pays, à savoir les membres de l'Équipe de soutien aux pays qui sont tous affectés à des pays en qualité de chargés de liaison au sein du Secrétariat. Actuellement, selon la cartographie qu'a réalisée le Secrétariat de ses propres rôles, les responsables-pays travaillent en moyenne avec cinq pays.

À titre de contribution à la présente étude, le Secrétariat a en effet procédé à une cartographie de ses propres activités par rapport à la manière dont ses rôles et responsabilités sont définis dans la Charte. Cette cartographie, figurant dans son intégralité à l'Annexe K, est résumée dans l'encadré 5 ci-après.

Le présent chapitre vise à répondre sous l'angle du Secrétariat aux trois premières questions-cadres énoncées à la section 3.3. Il s'agit notamment de savoir si les rôles et les responsabilités sont compris et ce qui fonctionne bien ou non. Le chapitre, en outre, se fait l'écho des suggestions des participants sur la façon dont le rôle du Secrétariat pourrait être modifié dans le modèle. Le reste du chapitre est structuré en fonction de ces trois questions et se termine par de brèves conclusions.

Encadré 5 : Rôles et responsabilités du Secrétariat

Le Secrétariat aide les membres du Partenariat à s'acquitter de leurs rôles et responsabilités, notamment en soutenant les PDP. Ce soutien comprend la supervision de l'utilisation efficiente et efficace des ressources du GPE grâce à des mesures de sauvegarde, au respect de la nécessité de rendre compte et à la communication d'informations à ce sujet. Il s'agit en particulier de constituer et d'accréditer les AP par rapport à des normes minimales, d'examiner les rapports d'audit et les rapports sur l'avancement de la mise en œuvre, et d'assurer un suivi auprès des AP pour vérifier que les questions importantes ont été traitées.

Le Secrétariat assure le suivi des résultats aux niveaux national et mondial, ce qui inclut l'établissement de rapports annuels sur les résultats et de rapports d'examen du portefeuille sur les données relatives aux financements. Le suivi et l'évaluation des financements du GPE nécessitent également des missions régulières dans les PDP, un engagement et un dialogue étroits avec les AC, les AP, les GLPE et d'autres partenaires, ainsi qu'une participation active aux revues sectorielles conjointes. Comme cela a été mentionné, le suivi et l'évaluation exigent également l'examen et le suivi de l'ensemble des rapports sur l'avancement des financements et des rapports d'achèvement.

Le Processus de revue de l'assurance de la qualité (QAR) des requêtes de financement est effectué par le Secrétariat, y compris dans le cadre de missions dans les pays (QAR I) et de l'examen de documents (QAR II et III).

Le Secrétariat fournit un appui au GLPE et aux AC pour renforcer les processus à l'échelle nationale, notamment en collaborant avec eux et en leur donnant des conseils (par exemple sous la forme des lignes directrices relatives au PSE) sur les processus au niveau des pays menant à l'endossement du PSE. Cette démarche comprend aussi un soutien à l'utilisation des processus du GPE tels que les requêtes de financement, un appui à la concertation sur les politiques par l'intermédiaire du GLPE, et la fourniture d'orientations et d'outils pour faciliter les revues sectorielles conjointes et assurer leur suivi. Le Secrétariat participe aux réunions du GLPE au cours de ses missions, formule des orientations à l'intention des GLPE et encourage la participation de la société civile et des représentants des enseignants aux activités de ces groupes.

Enfin, le Secrétariat encourage et soutient les échanges de connaissances et de bonnes pratiques dans l'ensemble du Partenariat. Il s'agit notamment de créer et faciliter des possibilités d'apprentissage Sud-Sud en organisant des réunions semestrielles de PDP, des ateliers et à d'autres forums d'échange entre les pays.

Source : GPE (2018a) (voir l'Annexe K).

7.1 Clarté des rôles et des responsabilités

Les rôles et responsabilités du Secrétariat sont énumérés dans la Charte du GPE et dans les lignes directrices relatives aux différents financements du GPE. Cependant, il n'existe pas de document public distinct, tel qu'un mandat, définissant les rôles du responsable-pays ou d'autres services du Secrétariat. À notre connaissance, l'exercice réalisé par le Secrétariat pour cartographier ses propres activités afin de contribuer à la présente étude est la première tentative de ce genre.

Alors que certains PDP estiment que la séparation des rôles et des responsabilités entre le Secrétariat et d'autres acteurs principaux est clairement définie, de nombreux participants ont évoqué divers exemples d'ambiguïté. Le manque de réponse claire à la question de savoir où commencent et se terminent les responsabilités du Secrétariat, et comment elles sont liées à d'autres, suscite parfois de la confusion parmi tous les partenaires et des frictions entre les acteurs.

7.1.1 Facilitation ou participation directe ?

Une certaine confusion règne parmi les partenaires quant à savoir si le Secrétariat du GPE est supposé jouer exclusivement un rôle de facilitation ou intervenir et prendre des positions plus directes sur les questions et la prise de décisions. Différentes agences ont soulevé cette question, y compris les PD qui agissent en tant qu'AC et les OSC. Pour certains participants, il est difficile de savoir si le modèle du GPE repose réellement sur les partenaires basés sur le terrain ou si les processus sont en fait supposés être canalisés par le Secrétariat. Cette question est à l'origine de bon nombre des constatations formulées ci-après sur le rôle du Secrétariat et la confusion régnant entre les partenaires.

L'une des raisons invoquées pour expliquer cette confusion tient au fait que les orientations sur les fonctions des responsables-pays sont très larges, ce qui se prête à des interprétations différentes de la manière dont chaque responsable-pays doit s'acquitter de son rôle. L'UNESCO a indiqué, à partir de son expérience (principalement en qualité d'AC), que les responsables-pays interprètent de façons très diverses la manière dont ils doivent se comporter dans les pays. À un extrême de l'éventail des comportements, le responsable-pays se comporte de façon autoritaire et intervient dans les processus des pouvoirs publics et dans l'application des règles ; à l'autre extrême, il garde ses distances et s'efforce d'être à l'écoute des acteurs sur le terrain et de leur apporter son soutien. Cette position a été appuyée par les PDP lors de leur Consultation de Maputo.

Les autres acteurs pensent parfois que le Secrétariat s'ingère dans les processus nationaux au point de les altérer. Les acteurs basés dans les pays possèdent déjà une expertise technique, et l'AP et l'AC sont là pour guider les processus du GPE. Aussi, certains considèrent-ils que le rôle du Secrétariat fait souvent double emploi, voire interfère avec l'appropriation par le pays, et que les missions des responsables-pays de tempérament directif peuvent outrepasser et saper l'autorité de l'AP et de l'AC, comme l'ont mentionné les PD qui occupent ces deux rôles. Dans un exemple cité par une AC, l'AP trouvait que le responsable-pays était trop impliqué dans la gestion du processus de requête du GPE dans le pays, ce qui compromettrait le rôle de l'AP en tant que chef de file du GPE dans ce pays. L'AP s'est réuni avec le responsable-pays et l'AC pour convenir d'un protocole de communication selon lequel le responsable-pays ne devrait communiquer qu'avec l'AP et l'AC, mais il semble que des tensions subsistent.

D'un autre côté, le Secrétariat peut aider à distinguer le financement du GPE des autres activités de l'AP. Quelques PD exerçant des fonctions d'AC ont évoqué des situations où les bailleurs de fonds ont le sentiment que l'AP prend le contrôle de l'utilisation des fonds et qu'il n'est pas assez évident que le GPE est la source du financement des activités qu'il finance. Lorsque les partenaires basés dans le pays ne peuvent pas faire la différence entre les activités et les dépenses que l'agence de l'AP exécute au titre du programme du GPE et dans le cadre de son propre programme financé par le siège de son organisation — ce qui a été mentionné en particulier au sujet de la Banque mondiale en Afrique de l'Ouest —, il en résulte une impression de confusion des rôles et des responsabilités parmi les autres partenaires et le PDP et conduit l'AP à prendre des décisions sans consultation. Dans ces cas-là, les PD estiment que le Secrétariat n'est pas assez présent.

Les opinions divergent sur la mesure dans laquelle le GPE en tant que Partenariat doit, de manière plus générale, donner des consignes. Le principe d'appropriation par les pays peut laisser à penser que le GPE ne devrait pas encourager d'actions précises. Deux représentants d'OSC ont expliqué comment le « GPE » (probablement par l'intermédiaire du Secrétariat) surmonte parfois l'obstacle de l'appropriation nationale en mettant en avant ses propres priorités et son propre programme plutôt que de laisser le pays diriger lui-même le processus, et ont ajouté que le Partenariat devait cesser de se comporter de la sorte.

Cependant, le chargé de liaison d'un PDP a déclaré que le GPE est devenu un « mécanisme de prise de conscience » en appelant les pouvoirs publics à fournir des services essentiels aux plus vulnérables. Selon ce chargé de liaison, on ne parle pas d'équité, d'enfants non scolarisés et de résultats d'apprentissage dans son pays sans l'intervention du GPE. Ce partenaire semblait donc se réjouir que les exigences du modèle du GPE influencent les priorités nationales en matière d'éducation.

7.1.2 Recoupements et lacunes

Comme indiqué précédemment à la section 6.1.3, certains estiment que les processus de revue de l'assurance de la qualité de la préparation des financements font double emploi. Cette question a été soulevée en particulier par la Banque mondiale, qui considère les processus du GPE comme une simple répétition des siens. Norad, qui a observé ces processus par l'entremise du GPC, a abondé dans le sens de la Banque. De l'avis d'un PDP, l'ajout de la participation du Secrétariat à celle de l'AC et de l'AP engendre des longueurs dans ce processus.

La responsabilité de la communication avec les pouvoirs publics crée une certaine confusion entre le Secrétariat et les AC. Un PD a cité l'exemple de la mise en œuvre d'activités dans un système décentralisé où tant les unités de l'administration centrale et que celles de l'administration locale reçoivent des financements du GPE. L'AC a eu du mal à savoir qui de l'AC ou du Secrétariat devait communiquer avec les divers échelons de l'administration.

Certaines AC et certains AP estiment que le rôle du Secrétariat durant la phase de mise en œuvre des financements, après la préparation du PSE et la requête de financement, est insuffisamment développé. La Banque mondiale a noté que cette question est peu évoquée dans la cartographie qu'a réalisée le Secrétariat de son rôle. Il semble que les choses soient peu claires en ce qui concerne, d'une part, la nature du rôle et les résultats attendus du Secrétariat pendant l'étape de la mise en œuvre, d'autre part la question de savoir si le rôle du Secrétariat consiste à assurer un suivi ou à résoudre des problèmes. Le Secrétariat est perçu par quelques PD qui ne sont pas eux-mêmes des AP comme « prenant de la distance » après la préparation du PSE et des financements, la responsabilité de la mise en œuvre étant laissée aux AP. L'UNICEF, qui occupe la fonction d'AP, a étayé ce point de vue en faisant observer que le Secrétariat ne répond pas systématiquement aux rapports d'activité des bureaux-pays de l'UNICEF soumis au GPE. Selon l'UNICEF, il s'agit là d'une occasion manquée d'assurer le suivi de questions importantes soulevées au sujet de la mise en œuvre et de chercher à améliorer l'établissement des rapports.

7.2 Goulets d'étranglement et facteurs favorables

Les participants ont mentionné un certain nombre de domaines dans lesquels le Secrétariat est jugé particulièrement efficace ainsi que les principaux facteurs de sa réussite et les entraves à son fonctionnement. Dans certains cas, le même élément a été mentionné à la fois comme facteur favorable (lorsqu'il est présent) et comme goulet d'étranglement (lorsqu'il est absent). Il a été souligné que l'expertise technique du personnel du Secrétariat contribuait au bon fonctionnement du modèle, de même que le rôle joué par le responsable-pays dans l'élimination des goulets d'étranglement et en tant qu'arbitre indépendant. Parmi les facteurs qui entravent l'efficacité et l'efficience du fonctionnement du Secrétariat dans le modèle, on peut citer les missions mal organisées et la disponibilité limitée des responsables-pays pour apporter un soutien réel.

7.2.1 Expertise technique du personnel du Secrétariat

Le personnel du Secrétariat est généralement considéré comme possédant beaucoup d'expertise et d'excellentes compétences, ce qui contribue à l'efficacité du fonctionnement du modèle au niveau des pays. Certains PD, y compris ceux qui représentent la majorité des AC, ont évoqué la qualité et la robustesse des capacités techniques du personnel. Dans la consultation écrite, USAID a indiqué que « le Secrétariat dispose de personnes extraordinaires qui font un excellent travail ». Ces compétences se traduisent par d'excellents conseils sur les processus du GPE, des réponses de qualité et en temps voulu sur les documents, et l'exploitation de la position unique que confère au personnel le fait d'avoir une vue d'ensemble des activités du GPE dans différents pays.

Les responsables-pays sont mentionnés comme étant particulièrement efficaces lorsqu'ils ont également une connaissance approfondie du contexte national. L'UNICEF a cité l'exemple d'un responsable-pays qui consacre du temps à établir une relation à long terme avec les pouvoirs publics et les partenaires pour travailler efficacement dans un pays.

Outre leur expertise générale en matière d'éducation, les responsables-pays sont considérés comme une source de conseils et de soutien pour les acteurs locaux sur les procédures et sur les rôles et responsabilités des principaux acteurs. Par exemple, l'AFD a mentionné le fait que le responsable-pays est d'un grand soutien pour l'AC lorsqu'il est nécessaire de rappeler à tous les acteurs les stratégies et les objectifs fondamentaux du GPE.

À l'inverse, en raison du niveau inégal des connaissances et des compétences des responsables-pays, il se peut que les PDP et d'autres acteurs principaux ne reçoivent pas le même niveau de soutien. L'UNICEF a souligné que les responsables-pays viennent d'horizons divers et ont des expériences et des domaines d'intérêt professionnels différents, ce qui signifie que leurs conseils seront différents — certains se concentrant par exemple davantage sur l'enseignement technique que d'autres. Cette constatation a été réitérée au cours de la Consultation des PDP à Maputo, où certains PDP ont fait remarquer que les responsables-pays ne sont pas toujours bien formés aux processus nouveaux et existants des financements du GPE (par exemple la part variable).

Le degré de compréhension des politiques et procédures de l'ONU dans les contextes humanitaires est considéré comme une lacune particulière du Secrétariat. La position de l'UNICEF est que les processus du GPE offrent une flexibilité dans des situations de fragilité et de conflits, mais que les responsables-pays doivent comprendre les principes humanitaires qui guident l'action des Nations Unies dans de telles circonstances pour pouvoir adapter les processus de manière appropriée.

Pour autant, certains participants ont fait savoir que le Secrétariat a su faire preuve de souplesse dans certains cas précis, en particulier dans des contextes fragiles. CARE et Save the Children apprécient que le Secrétariat fasse preuve de beaucoup de réactivité et s'adapte lorsqu'une situation est politique et implique des négociations difficiles. Dans le même ordre d'idées, l'un des PDP a évoqué la nécessité de faire montre de souplesse pour mettre en œuvre les priorités du GPE dans des contextes vulnérables, par exemple en se montrant accommodant sur le concept de salle de classe lorsqu'il n'est pas possible que tous les enfants non scolarisés étudient dans des salles de classe traditionnelles.

7.2.2 Interactions avec les acteurs basés dans les pays

Certains considèrent que le Secrétariat peine à s'assurer de l'efficacité des GLPE. Sachant que les GLPE sont contrôlés par les pouvoirs publics, certaines OSC et la Banque mondiale font valoir que ces groupes ne sont pas comptables devant le GPE. Le rôle du Secrétariat se limite à la promotion et au soutien des processus des GLPE. En l'absence

d'un mécanisme de responsabilisation directe envers le GPE, la capacité du Secrétariat à influencer la situation sur le terrain est limitée. Pourtant, les processus du GPE exigent certains critères et certaines actions de la part des GLPE. Parmi les conséquences de ce manque de responsabilisation figure la question de la transparence du processus de sélection de l'AP. La Banque mondiale a déclaré avoir eu connaissance d'observations ponctuelles selon lesquelles la sélection de l'AP n'est pas toujours aussi transparente que l'exigent les politiques du GPE, mais le Secrétariat ne peut pas faire grand-chose pour atténuer ce problème.

L'UE voit dans la présence du responsable-pays sur le territoire national un endossement du GLPE auquel elle confère une légitimité. Une OSC a parlé du fait que le Secrétariat pratiquait une « diplomatie douce » lorsqu'il se trouvait dans les pays afin de s'assurer que le GLPE fonctionne et soit aussi large que possible. Cela étant, les responsables-pays ne prennent pas toujours le temps de rencontrer certains membres des GLPE lors de leurs missions dans les pays. Une OSC a expliqué que les responsables-pays utilisent leurs missions pour discuter avec l'AC et l'AP et résoudre les problèmes, mais cette approche laisse un vide dans la supervision des processus globaux et du contrôle de l'inclusivité des processus. Une autre OSC estime que le fait que certains responsables-pays ne rencontrent pas les enseignants lors de leurs visites pose problème.

La présence du Secrétariat dans les pays peut aider à résoudre les désaccords et faciliter les progrès. Des personnes interrogées représentant les PD ont qualifié le Secrétariat d'« intermédiaire honnête qui agit dans l'intérêt bien compris du développement de l'éducation dans le monde » (extrait de la soumission écrite de la Banque mondiale) et possède un pouvoir de mobilisation neutre particulièrement utile dans les situations controversées sur le plan politique.

Cependant, un commentaire de la société civile soutient que le GPE doit aussi réfléchir à son rôle d'acteur politique, en particulier au niveau mondial. Une OSC estime que le GPE endosse parfois des positions politiques. L'exemple hypothétique donné est celui où le GPE explique que les choses se passent bien dans un pays non démocratique, par exemple parce que le GLPE fonctionne bien, alors que les pouvoirs publics violent les droits de l'homme (dans l'exemple donné, en tuant des militants ou des étudiants). Ce membre propose de considérer le respect des droits de l'homme comme un élément du modèle opérationnel du GPE, mais n'a pas expliqué plus en détail comment cela devrait se faire.

Le nombre de processus nécessaires pour les financements du GPE et le temps qu'il faut pour les mener à bien constituent pour le modèle opérationnel un problème qui a une incidence sur tous les principaux acteurs. Des exemples de ces retombées — comme les mécanismes d'examen de l'assurance de la qualité potentiellement redondants — ont été examinés par ailleurs, mais il est utile d'en citer d'autres ici. La SDC a cité le cas d'un pays où l'AP a travaillé à la préparation du PSE sur la base des critères du GPE. Cependant, à la dernière minute, le Secrétariat a présenté de nouveaux critères d'évaluation, alors qu'il était trop tard pour les inclure. Les pouvoirs publics et l'AC étaient très mécontents et la confusion qui a résulté de cet incident a été perçue comme source d'inefficacité. Une AC a donné un autre exemple : le responsable-pays fournit certes des commentaires pertinents et opportuns sur les documents du GPE, mais ceux-ci sont souvent très longs et exigent un niveau d'effort irréaliste pour y répondre. L'AC estime que les attentes doivent être ajustées en fonction de ce qui est possible et raisonnable dans la réalité et le contexte national. Enfin, un PDP a été informé que sa requête de financement était incomplète, mais le Secrétariat ne l'a pas aidé à la corriger.

Parfois, le Secrétariat effectue des missions dans les pays sans avoir suffisamment communiqué au préalable, ce qui nuit à l'efficacité de ces visites. Selon les chefs d'équipes de projet de la Banque mondiale, les missions se déroulent avec peu de préavis et/ou de coordination avec l'AP, et les comptes-rendus de mission sont communiqués de

façon irrégulière (même si ces chefs d'équipe précisent que globalement le Secrétariat a fait de gros progrès à cet égard). Un PDP a cité l'exemple d'une mission du GPE dont le chargé de liaison du Ministère de l'Éducation n'a été informé qu'une semaine à l'avance. N'ayant pas été consulté durant la planification de la mission, le Ministère n'a pas pu participer à certaines réunions. En l'occurrence, l'AP avait apparemment été informé de la mission plus tôt, de sorte qu'on ne sait pas clairement qui devait communiquer avec les pouvoirs publics.

7.2.3 Disponibilité limitée

Pour un certain nombre de participants représentant les AC, le Secrétariat n'est pas en mesure de fournir autant de soutien que ce qu'ils estiment être souhaitable pour le bon fonctionnement du modèle opérationnel. Les participants ont parlé du fait que les responsables-pays représentent de nombreux pays et qu'ils ont aussi leurs propres limites et contraintes. Avec tant de pays à suivre, les responsables-pays ne sont pas en mesure de travailler sur une question pendant plusieurs semaines d'affilée. On peut supposer que cela limite à la fois leur compréhension des questions et le temps dont ils disposent pour y répondre. Les PDP ont précisé qu'ils étaient conscients de ce problème, l'un d'entre eux mentionnant que l'affectation de trois à quatre pays à chaque responsable-pays (alors que la moyenne est en fait plus élevée : cinq pays par personne, selon la cartographie du Secrétariat) peut causer des problèmes d'efficacité et de calendrier. Lors de la Consultation de Maputo, un PDP a dit avoir dû attendre plusieurs semaines pour obtenir une réponse à une question qui semblait urgente. L'UNICEF a parlé du modèle « aller-retour » du soutien du responsable-pays qui n'est pas propice au renforcement des capacités. USAID a également reconnu que le Secrétariat doit maintenir un équilibre précaire consistant à soutenir les AC lorsque cela est nécessaire sans mécontenter les autres membres du GLPE.

7.3 Suggestions de changements formulées par les participants

Un certain nombre de participants ont évoqué ce que le Secrétariat devrait (ou ne devrait pas) faire et, par conséquent, ce qu'ils devraient faire en plus (ou en moins). Avant d'analyser cette question plus avant, il convient de noter que quelques bailleurs de fonds ont salué les efforts accomplis par le Secrétariat pour répondre aux diverses demandes du Conseil, en essayant d'améliorer les processus, et ont souligné que cela impliquait un difficile équilibre du point de vue des attentes des parties prenantes. Comme USAID l'a écrit, « [Le Secrétariat] est tiraillé dans de nombreuses directions et confronté à des points de vue différents de la part de l'ensemble de ses partenaires, chacun d'entre eux estimant que son opinion est la bonne. Le Secrétariat doit répondre aux PDP, aux bailleurs de fonds et à la société civile qui ne sont pas tous d'accord entre eux et il essaie de trouver un consensus, ce qui prend du temps ». USAID et Norad ont rappelé que les obligations du Secrétariat et celles auxquelles il soumet les principaux acteurs locaux résultent des décisions du Conseil.

7.3.1 Responsabilités claires et soutien dans le pays

La Banque mondiale et l'UNICEF ont suggéré d'éliminer la confusion des rôles grâce à des mandats spécifiques et des orientations plus claires sur les rôles attribués aux responsables-pays. Les mandats des responsables-pays devraient en outre être conçus en fonction des rôles et responsabilités des autres acteurs. Le fait de savoir clairement où le rôle du Secrétariat commence et où il s'arrête devrait réduire les doubles emplois et les frictions entre les partenaires et atténuer la confusion parmi les États bénéficiaires.

Un soutien accru de la part des responsables-pays est nécessaire lorsque les acteurs clés ont besoin d'aide pour résoudre les problèmes. Un PDP et USAID estiment que le Secrétariat devrait être prêt à intervenir pour aider à débloquer les problèmes qui doivent

être résolu. Il semble que les AC apprécieraient particulièrement cette démarche : un soutien accru du Secrétariat leur serait utile lorsqu'elles essaient de trouver un équilibre entre d'autres acteurs. Toutefois, il convient de noter que cette approche ne sera pas nécessaire dans tous les pays. Le DFID a proposé que le Secrétariat utilise les données qu'il recueille sur la performance des pays et des financements pour accroître son soutien lorsqu'un pays n'est pas performant.

Là encore, les avis étaient partagés quant à la nature du rôle du Secrétariat à propos de ce soutien. Pour l'UNESCO, le responsable-pays devrait être un facilitateur et donc intervenir pour aider les autres acteurs clés — plutôt que de promouvoir son propre programme —, et ce à la demande de l'AC, de l'AP et du PDP. En revanche, USAID se demande si le Secrétariat ne devrait pas moins jouer un rôle de coordinateur neutre et prendre davantage position, tandis qu'un PDP a encouragé le Secrétariat à être présent pour guider les PDP dans les aspects majeurs des prises de décisions « à la manière d'un auditeur externe ».

Il a été suggéré à plusieurs reprises que le Secrétariat s'efforce de faire connaître davantage les meilleures pratiques d'autres pays sur la manière d'opérationnaliser le Partenariat. Un PDP a fait valoir que le Secrétariat pourrait faire plus pour résumer ses expériences et les facteurs qui ont fonctionné dans d'autres pays.

De l'avis de certains participants, le Secrétariat doit être plus fréquemment disponible et visible dans le pays. Selon un PDP, les responsables-pays devraient se rendre plus souvent dans les pays qu'ils couvrent pour effectuer le suivi et l'évaluation des processus du GPE. Si cela n'est pas possible sur le plan logistique, ajoute ce PDP, les responsables-pays pourraient engager des consultants locaux pour faire ce travail en leur nom. Les PD qui exercent des fonctions d'AC ont indiqué que les responsables-pays devraient se rendre sur place plus souvent et représenter chacun un plus petit nombre de pays. Certains bailleurs de fonds estiment que le GPE (en tant que partenariat et source de financement) doit être plus visible dans les pays pour être reconnu et se différencier des autres bailleurs, en particulier pour se distinguer de l'AP.

Deux suggestions précises ont été faites sur la façon de gérer cette question du point de vue des ressources. L'UE a proposé que le Secrétariat puisse disposer de personnel dans les bureaux régionaux afin de faciliter la coordination et l'organisation d'un plus grand nombre de visites dans les pays. L'UNESCO a suggéré que l'Équipe de soutien aux pays soit organisée en plusieurs groupes de manière à permettre à un petit nombre d'employés de travailler ensemble pour aider un plus grand nombre de pays tout en apportant chacun des compétences différentes selon les besoins.

7.3.2 Supervision accrue des AP, des AC et des GLPE

La suggestion la plus forte émanant des PDP porte sur la nécessité d'un suivi des AP et des AC par le Secrétariat. Les PDP ont souligné la nécessité de rappeler aux principaux acteurs leurs rôles et responsabilités et d'agir en arbitre en cas de confusion ou de désaccord. Dans le cas d'un pays où le PDP ne savait pas clairement quelles responsabilités (si tant est qu'il y en eut) assumait l'AC, il a été suggéré que le responsable-pays donne plus d'instructions aux AC, assure un suivi de leur performance et en rende compte au PDP. Pendant la Consultation de Maputo, les PDP ont proposé que le Secrétariat joue un rôle plus actif dans le suivi des activités opérationnelles et fiduciaires de l'AP (Annexe L).

Quelques bailleurs de fonds agissant en qualité d'AC, comme le DFAT, estiment qu'une plus grande supervision des AP de la part du Secrétariat est nécessaire, car le GPE dépend de la performance de l'AP au stade de la mise en œuvre alors que personne ne demande des comptes à l'agent partenaire. De même, Norad a constaté des lacunes dans le suivi des financements par les AP et a demandé si le Secrétariat pourrait y remédier plus tôt. Un PD a

souligné l'importance de coopérer directement avec d'autres bailleurs de fonds dans le secteur, cette coopération constituant un mécanisme de retour d'information sur la mise en œuvre. Cette suggestion doit être considérée de pair avec l'opinion de la Banque mondiale selon laquelle les missions du Secrétariat peuvent faire double emploi et conduire les pouvoirs publics à ne pas écouter les AP en dépit de leur responsabilité fiduciaire.

Alors qu'il y avait clairement une demande pour plus de suivi — et de soutien — de la performance des AC et des AP, il n'a pas été explicitement mentionné que cela nécessitait une présence dans le pays.

Le Secrétariat devrait jouer un rôle dans le renforcement des GLPE. Selon les OSC, si le Partenariat considère les GLPE comme une priorité, les responsables-pays pourraient renforcer ce point en l'inscrivant à l'ordre du jour de discussions régulières dans le cadre de leur soutien aux pays. Cette opinion renvoie aux commentaires cités précédemment sur l'importance de rencontrer séparément les enseignants et l'ensemble des membres du GLPE et de coopérer avec d'autres bailleurs de fonds que l'AP et l'AC. Une OSC a évoqué plus généralement la possibilité que le Secrétariat fasse office de « gardien » des processus du GPE en s'attachant à vérifier si les pays respectent les normes minimales.

7.3.3 Assurer la rationalisation des exigences en matière de rapports

Les participants estiment que le Secrétariat devrait continuer de s'efforcer de rationaliser les processus et les exigences en matière de rapports. L'UNICEF a mentionné les efforts fructueux déployés pour mettre au point un modèle de suivi des financements en consultation avec les AP. Cependant, il est peut-être possible d'aller plus loin : selon un PDP, les acteurs devraient être tenus de communiquer un exemplaire unique de leurs rapports plutôt que d'avoir à transmettre des doubles à l'AP et au Secrétariat du GPE. Une AC a suggéré de simplifier le processus de requête et de l'assouplir pour faciliter son alignement et son adaptation au contexte du pays. Dans une telle hypothèse, l'allègement de la lourdeur des exigences du GPE réduirait les besoins de renforcement des capacités des PDP. On en déduit que ce participant estime que certains processus n'ont pas de valeur inhérente pour le renforcement des capacités systémiques.

7.4 Conclusions

Ce chapitre s'est concentré sur l'analyse et les constatations relatives aux rôles du Secrétariat.

En ce qui concerne la compréhension des responsabilités du Secrétariat, on constate une évidente confusion parmi les partenaires sur la question de savoir où commence et se termine le rôle du Secrétariat dans le modèle au niveau des pays. Ce problème n'est peut-être pas surprenant étant donné l'absence de mandat pour les responsables-pays. Dans cette confusion, la nature supposée du rôle des responsables-pays reste vague : doivent-ils apporter leur soutien et jouer un rôle de facilitateur au profit des acteurs basés dans les pays ou doivent-ils se montrer plus directifs ?

Le personnel du Secrétariat est connu pour sa grande expertise technique et ses conseils sur les processus du GPE. Les AC apprécient particulièrement l'aide qu'il leur apporte pour résoudre les problèmes ainsi que son rôle de rassembleur neutre. Cependant, les partenaires estiment que les responsables-pays sont chargés de suivre un trop grand nombre de pays pour être aussi disponibles et impliqués qu'ils le souhaiteraient.

Les PD souhaitent qu'un mandat clair pour les responsables-pays soit défini afin de dissiper

les ambiguïtés et les tensions. Certains acteurs, en particulier les PDP, appellent le Secrétariat à jouer un rôle plus important dans le suivi des AP, des AC et des GLPE en s'efforçant d'obtenir des informations auprès des acteurs locaux pour les partager ensuite avec les pouvoirs publics et les autres partenaires.

8 Renforcement des capacités

L'un des objectifs spécifiques de cette étude était d'examiner l'efficacité et l'efficacités actuelles du renforcement des capacités réalisé par les principaux acteurs du modèle du GPE au niveau des pays. Il s'agissait essentiellement du renforcement des capacités qui peut découler des rôles et responsabilités des principaux acteurs, qui sont énoncés à l'Annexe J. Les participants à l'étude ont été interrogés sur l'approche adoptée par les principaux acteurs en matière de renforcement des capacités, ainsi que sur les exemples de réussite et de difficultés. Ils ont été invités à formuler des suggestions sur la manière dont le renforcement des capacités pourrait être assuré de manière plus efficace. Bien que ces questions aient été posées à chacun des principaux acteurs, un certain nombre de thématiques mises en lumière ont trait au renforcement des capacités en général et ont donc été analysées et reflétées ici. Nous notons que le renforcement des capacités est financé aussi par une grande partie des financements du GPE, mais, cet aspect se situant en dehors du champ de la présente étude, celle-ci présente une vue partielle de la contribution du GPE au renforcement des capacités.

Ce chapitre commence par un examen de la compréhension des responsabilités en matière de renforcement des capacités. Les rôles des GLPE, des AC, des AP et du Secrétariat, tels qu'ils sont perçus par les participants, sont analysés. Le chapitre couvre ensuite les goulets d'étranglement et les facteurs favorables au renforcement des capacités. Les facteurs favorables sont généralement décrits comme étant l'appropriation et la coordination par les pouvoirs publics, une bonne utilisation de l'assistance technique et des possibilités d'échanges de connaissances entre pays. Le chapitre examine ensuite les goulets d'étranglement propres au renforcement des capacités, en particulier dans le cadre du modèle GPE. Les principales suggestions des participants pour améliorer le renforcement des capacités dans le modèle du GPE sont présentées à la section 8.3, suivie de la section consacrée aux conclusions.

8.1 Clarté des rôles et des responsabilités

Comme point de départ de cette étude, nous avons adopté la définition du renforcement des capacités utilisée par le Secrétariat dans ses consultations avec les PDP en 2017 : « le processus de renforcement des aptitudes ou des capacités des individus, des organisations et des institutions pour développer des systèmes durables tout en utilisant les ressources de manière efficace et efficiente » (GPE, 2017i). La cartographie originale des rôles et responsabilités des AP, des AC et des GLPE, effectuée par le Secrétariat, indique qu'on ne dispose pas de référentiel spécifique des attentes en matière de renforcement des capacités, mais qu'il existe des responsabilités et des possibilités explicites et implicites dans ce domaine.

La cartographie (Annexe J) montre qu'il existe des activités spécifiques et explicites de renforcement des capacités. Par exemple, l'AP « utilise le processus ESPDG pour renforcer les capacités d'analyse et de planification » et « demande un PDG, s'il y a lieu, afin d'assurer l'organisation de consultations et l'apport de soutien technique au profit du processus de préparation des programmes ». L'AC « facilite la collecte de retours d'information et d'enseignements auprès du GLPE sur la mise en œuvre des financements » et le GLPE « apporte son expertise technique, son expérience et ses innovations en fonction de ce qui est utile à la mise en œuvre du PSE ». Ces exemples font explicitement référence au rôle des principaux acteurs en matière de renforcement des capacités et d'appui technique.

La cartographie a également montré que le renforcement des capacités *pouvait* être associé à un grand nombre d'autres responsabilités. De nombreuses activités pourraient se prêter au renforcement des capacités, même si cela n'est pas présenté explicitement comme un

objectif. Par exemple, l'AC « appuie les pouvoirs publics dans l'organisation d'un processus de revue sectorielle conjointe efficace (préparation, processus et suivi) ». Ce type d'activité peut être l'occasion de renforcer les capacités nationales de planification et d'organisation d'événements, tels que les revues sectorielles conjointes, pour obtenir un impact maximal sur l'amélioration des résultats de l'éducation. Cependant, le rapport entre ces activités et les capacités est de nature plus implicite.

Étant donné la nature fragmentée et quelque peu implicite de ces références au renforcement des capacités, il n'est peut-être pas surprenant que les parties prenantes — en particulier les PD — jugent ambigu ce que l'on entend par renforcement des capacités et ce que l'on en attend dans le modèle GPE. Certains PD et PDP ont fait remarquer que le renforcement des capacités est défini de manière si large « qu'on le retrouve dans tout et n'importe quoi » alors que les partenaires ne savent pas vraiment ce que l'on entend par là ou ce que le GPE espère obtenir.

Cela soulève la question de savoir si le renforcement des capacités est considéré par les principaux acteurs du modèle national comme un élément central des objectifs du GPE. Pour certains, c'est certainement le cas. Un PDP expliquait qu'il était fier du GPE parce qu'il faisait davantage confiance à la capacité des pouvoirs publics que d'autres partenaires. Pour le chargé de liaison de ce PDP, le GPE s'efforce de renforcer la capacité du PDP afin qu'il puisse mettre en œuvre le programme « selon les meilleures normes internationales ». Le participant a ajouté que l'activité la plus importante du GPE est de renforcer les capacités nationales afin que les pouvoirs publics soient en mesure de mettre en œuvre leurs programmes d'éducation d'une manière transparente et acceptable. Dans le même ordre d'idées, l'UE a souligné l'importance de l'appropriation et du renforcement des capacités pour la durabilité des programmes et les progrès sur le plan du renforcement des systèmes. Toutefois, l'UNESCO estime que l'on ne s'attend pas actuellement à ce que les phases de l'Analyse de la situation de l'éducation (ASE) et du PSE comprennent une formation ou des activités de renforcement des capacités dédiées, et qu'il n'y a pas d'indicateurs pour le mesurer. L'UNESCO juge que cela est plus implicitement attendu dans le cadre de l'ESPIG, mais que ce n'est pas encore assez explicite étant donné les exigences, telles que l'introduction de nouvelles évaluations de l'apprentissage, qui nécessiteraient un renforcement du système. Sachant que les lignes directrices de l'ESPDG précisent en fait que les activités devraient s'attacher à renforcer les capacités des pouvoirs publics en matière d'analyse sectorielle chaque fois que cela est possible, cet aspect des lignes directrices n'a peut-être pas été pris en compte aussi largement que prévu.

La plupart des participants qui se sont exprimés sur le renforcement des capacités ont cité diverses manières dont se manifeste le renforcement des capacités : diffusion des idées des parties prenantes sur les politiques et les activités de mise en œuvre ; apprentissage des meilleures pratiques dans d'autres pays ; soutien et formation en cours d'emploi ; services de formation plus structurés et plus formels. Ces questions seront examinées plus en détail ci-après.

La responsabilité du renforcement des capacités est considérée comme incombant en grande partie aux AP tout en étant partiellement partagée. Les sections suivantes examinent plus en détail le renforcement des capacités par rapport à chacun des principaux acteurs.

8.1.1 Rôle des GLPE dans le renforcement des capacités

Selon les PDP, les GLPE ne sont pas supposés être responsables du renforcement des capacités et leur rôle n'est pas clairement défini dans ce domaine.

Même si cela n'est pas considéré comme une responsabilité des GLPE, certains PDP ont néanmoins évoqué le renforcement des capacités résultant de l'échange de retours

d'information, de conseils et de pratiques exemplaires tirés de l'expérience d'autres membres des GLPE. Au cours de la consultation des PDP organisée en septembre 2017, il a été mentionné que les réunions du GLPE permettent de partager des outils et de faciliter le travail relatif aux modalités de mise en œuvre, les échanges de conseils et le partage des connaissances. Après avoir précisé que son pays était jeune et que son système éducatif était encore en développement, le chargé de liaison d'un PDP a expliqué que la participation à des réunions permettait d'échanger avec d'autres pays et partenaires et de partager les bonnes pratiques. Au sein du GLPE, on peut apprendre — par exemple comment mettre en œuvre un projet ou mener à bien un plan — en écoutant les autres membres faire part de leurs expériences et de leurs idées. Un PDP estime que les séances de groupes de travail techniques sur des thèmes particuliers constituent une plateforme de renforcement des capacités dans le cadre du GLPE.

En ce qui concerne les documents d'orientation du GPE, les points d'entrée des GLPE dans le domaine du renforcement des capacités concernent essentiellement l'appui aux processus et le partage des connaissances (voir l'Annexe J). Par exemple, pendant l'ESPDG, les GLPE « s'accordent sur les améliorations nécessaires à court terme (avant l'endossement) et, si nécessaire, pendant la mise en œuvre du plan » ; pendant l'ESPIG, ils « fournissent un soutien significatif et efficace à la mise en œuvre du PSE, en apportant leur expertise technique, leurs opinions, leurs innovations et leur expérience ». Le GLPE a également pour rôle de veiller à ce que les financements du GPE favorisent le renforcement des capacités : « Endosser la sélection de l'AP de l'ESPDG en veillant à ce qu'il puisse fournir un appui technique et renforcer les capacités d'analyse et de planification » et « Déterminer les modalités de financement les plus appropriées pour l'ESPIG, en équilibrant les risques avec la nécessité d'optimiser le renforcement des capacités et l'appropriation par les pays ».

8.1.2 Rôle des AC dans le renforcement des capacités

Les opinions divergent quant à la mesure dans laquelle le renforcement des capacités fait partie des fonctions des AC. Pour certains PDP, les AC ne sont pas vraiment supposées jouer ce rôle : ces pays estiment qu'il n'y a rien d'écrit sur ce que les AC — contrairement aux AP — doivent réaliser. Les PDP reconnaissent que les AC sont trop occupées pour assumer cette responsabilité alors qu'il ne s'agit pas d'une exigence formelle. Les PD qui assument le rôle d'AC dans le pays ont le même sentiment : un PD a indiqué que la lecture du mandat ne révèle aucune composante de renforcement des capacités, à moins que celui-ci soit considéré plus généralement comme un « soutien aux pouvoirs publics ». De nombreuses AC ont toutefois fait remarquer que le renforcement des capacités est de toute façon une priorité pour leur personnel, même si cela ne fait pas partie du rôle de l'AC. De nombreuses agences y voient un élément essentiel de la durabilité du secteur de l'éducation, de sorte qu'elles soutiennent, en tant que partenaires financiers, divers programmes qui incluent un renforcement des capacités. Ce soutien comprend le financement d'autres institutions de renforcement des capacités comme l'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ), l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) et le Programme d'analyse des systèmes éducatifs (PASEC) de la Confemén. Un PDP est allé plus loin en faisant remarquer que tous les partenaires sont tenus de renforcer la capacité des pouvoirs publics à promouvoir les processus du GPE puisqu'ils sont tous membres du Partenariat.

Toutefois, certains participants estiment que les AC ont un rôle à jouer dans la coordination des activités de renforcement des capacités des autres partenaires. Les PDP considèrent que les AC devraient le faire dans le cadre de leur rôle de coordination des PD. L'AFD a évoqué la responsabilité de l'AC en ce qui concerne la promotion de la concertation sectorielle et de l'échange d'informations afin que les programmes de renforcement des capacités des différents partenaires soient complémentaires et ne doublonnent pas.

Il est possible de classer les types de renforcement des capacités que réalisent les AC en deux grandes catégories : les processus organiques d'**échanges sur le lieu de travail** et les **programmes proactifs** financés par leurs propres fonds, qui peuvent être utilisés pour soutenir le travail de l'AC, mais qui seraient très probablement mis en œuvre de toute façon.

Les AC renforcent les capacités des membres de la fonction publique grâce à leurs réunions avec les pouvoirs publics et leur soutien aux processus du GPE. Les PDP le reconnaissent de différentes façons. L'un d'eux a évoqué le rôle de l'AC dans la cogestion des réunions du GLPE, en élaborant un ordre du jour commun qui est distribué avant la réunion. Un autre a mentionné la coopération et les réunions fréquemment organisées par l'AC durant la préparation de la requête de financement. Ce pays a ajouté que son travail avec les experts de l'AC lui permettait de connaître les modèles qui fonctionnent bien dans d'autres pays.

Dans le cas des PD qui agissent en tant qu'AC, le renforcement des capacités intervient surtout au cours de la phase de planification dans le cadre des ASE et des PSE, mais aussi au cours de la mise en œuvre et du suivi des financements du GPE. Un PD a expliqué que ce soutien aidait les bénéficiaires à mettre en place des routines, à se familiariser avec de nouvelles approches, à utiliser de nouveaux outils et à promouvoir le développement de processus inclusifs et participatifs. Une AC a cité l'exemple de son soutien à la revue sectorielle conjointe. Le participant avait travaillé en étroite collaboration avec les partenaires gouvernementaux pour réviser le processus de planification de la revue sectorielle conjointe et veiller à l'amélioration de la coordination des revues du PD et des initiatives des pouvoirs publics. Les participants ont jugé que la revue sectorielle conjointe s'était nettement améliorée par rapport aux années précédentes, et la réunion a débouché sur des recommandations concrètes et un plan d'action. Au terme de cet exercice, les pouvoirs publics disposaient d'un mandat et de rapports qui pourront leur servir de modèles pour les prochaines revues sectorielles conjointes. Selon le DFID, c'est ce processus organique de renforcement des capacités par les AC qui peut apporter la plus grande valeur ajoutée.

Les AC sont également connues pour exécuter des activités de renforcement des capacités par le biais de leurs programmes bilatéraux. Lorsque les PDP parlaient des activités de leur AC en matière de renforcement des capacités, il s'agissait fréquemment d'activités financées par les programmes des agences. Par exemple, un PDP a mentionné la participation d'une AC qui fournissait des experts à l'appui de l'élaboration de la politique de formation des enseignants et de la réforme des programmes d'études. Pour les PD bilatéraux et multilatéraux qui assument ce rôle, il semble utile de bénéficier d'un soutien en matière de capacités par le biais de leur programme bilatéral qui va dans le sens des objectifs qu'ils se sont fixés en tant qu'AC. Citons l'exemple de l'UNESCO qui explique que le renforcement des capacités s'inscrit dans son approche globale en matière de collaboration et qu'elle met cette politique en pratique à l'aide d'outils tels que le programme de renforcement des capacités pour l'éducation (CapED). Si l'UNESCO est l'AC et dirige la préparation de l'ASE ou du PSE, elle fournira un soutien conjoint de l'IIPE, de l'ISU ou de consultants, ainsi qu'une formation intégrée (par exemple sur les modèles de projection et les projections financières) aux membres de la fonction publique. L'UNESCO estime qu'il est important que toute activité de soutien auquel elle participe par l'intermédiaire du GPE soit alignée sur l'aide plus large qu'elle apporte aux pays concernés au fil des ans.

8.1.3 Rôle de l'AP dans le renforcement des capacités

Selon les PD exerçant des fonctions d'AC et d'AP, le renforcement des capacités est considéré comme faisant partie intégrante des responsabilités des AP ou des consultants qu'ils engagent. Save the Children a noté que les AP réalisent que le Ministère de l'Éducation est responsable de la mise en œuvre des projets du GPE et que le rôle des AP

est de veiller à ce que le Ministère soit en mesure de s'acquitter de cette responsabilité. La manière exacte dont l'AP soutient les pouvoirs publics dépend des besoins de capacité du Ministère.

Comme dans le cas des AC, une partie du renforcement des capacités effectué par les AP résulte des processus en place et des interactions sur le terrain avec les pouvoirs publics. Par exemple, un PDP a évoqué le travail pratique effectué par l'AP avec les équipes ministérielles compétentes au cours de la requête de financement et de la mise en œuvre des projets : cette collaboration a donné lieu à un transfert de compétences. Le facteur sous-jacent était le besoin d'appropriation. Ce type d'approche a été jugé efficace, dans la mesure où le personnel du Ministère était impliqué de façon proactive et comprenait parfaitement la conception du programme. Un certain nombre de PD ont souligné l'importance de ce type de renforcement des capacités. Selon eux, le personnel de l'AP ou ses consultants devraient travailler avec le Ministère de l'Éducation et encourager les pouvoirs publics à s'approprier le PSE au lieu de se contenter de faire appel à des consultants externes qui font le travail.

Les AP sont également reconnus pour le soutien qu'ils apportent au personnel du Ministère au moyen d'une formation sur des compétences spécifiques, comme dans un pays où le Chargé de liaison a estimé que la formation sur les statistiques et l'analyse avait été très réussie. L'UNESCO considère l'accès aux ateliers de formation et à l'apprentissage à distance (en particulier par le biais de l'IIEP) comme un élément majeur de sa composante de renforcement des capacités. L'UNESCO fournit parfois ce soutien dans le cadre du programme CapEd, tout en veillant à ce que les formations soient alignées sur les thèmes prioritaires identifiés pour le financement du GPE.

La Banque mondiale est connue pour ses activités de renforcement des capacités des agents de la fonction publique, en particulier dans le domaine des finances et des marchés publics. Un chargé de liaison a indiqué que les lacunes en matière de capacités étaient identifiées lors de la conception du projet et prises en compte dans le document d'évaluation du projet. L'AP a ensuite apporté son soutien aux pouvoirs publics en dispensant une formation avant le début de la mise en œuvre du projet et, pendant toute la durée du financement, des experts de la Banque mondiale en matière de finances et de passation de marchés offrent une assistance au personnel du Ministère à tout moment et informent le Ministère de l'Éducation des cours de formation internationaux pertinents. Un autre PDP a évoqué un soutien similaire de la part des consultants ou du personnel de la Banque mondiale, les responsables du Ministère pouvant envoyer des courriels à la Banque mondiale pour obtenir de l'aide ; parfois, ils travaillent avec des spécialistes pour résoudre les problèmes. Selon les deux chargés de liaison de PDP, ce soutien est financé sur les ressources propres de la Banque plutôt que sur le financement du GPE. La Banque a indiqué qu'elle organise dans la plupart des pays une formation mensuelle sur ses procédures de passation de marchés pour aider la fonction publique à les appliquer à ses propres systèmes. La Banque mondiale ajoute que cette démarche est d'autant plus fructueuse qu'elle peut s'appliquer à d'autres projets que ceux du GPE. Elle lui permet, en outre, d'exercer un plus grand contrôle et de fournir un soutien accru au sujet des questions fiduciaires et financières et dans le domaine de la passation des marchés lorsqu'elle agit en qualité d'AP.

Un domaine sur lequel cette étude n'a pas toujours permis d'éclaircir les choses est la question de savoir qui finance les activités de renforcement des capacités réalisées par les AP. Alors que les PDP affirmaient parfois que « les AP prennent eux-mêmes en charge ces coûts », il n'a pas été possible de déterminer exactement si les fonds provenaient de la commission de l'agent partenaire (qui fait partie du montant du financement du GPE, à savoir une tranche de la MCA). Ils pourraient aussi provenir du budget pays/programme général de l'AP ou d'autres programmes. Par exemple, le programme CapEd de l'UNESCO est un programme de renforcement des capacités financé séparément.

8.1.4 Le rôle du Secrétariat dans le renforcement des capacités

Pour les PD participants qui ont abordé ce sujet, la question de savoir si le Secrétariat a ou devrait jouer un rôle dans le renforcement des capacités au niveau des pays n'était pas claire. Le modèle d'aide à distance des responsables-pays n'est pas considéré comme propice au renforcement des capacités. Cependant, le Secrétariat est reconnu pour ses activités de communication sur les politiques et procédures du GPE, dont la connaissance est nécessaire aux pouvoirs publics travaillant sur les applications et la mise en œuvre. Les documents d'orientation sont décrits comme étant complets et clairs, mais parfois beaucoup trop détaillés. Des réponses contradictoires ont été formulées sur la question de savoir si le Secrétariat fait plus que communiquer les lignes directrices pour soutenir l'exécution des processus. Selon l'AFD, le Secrétariat apporte une aide régulière, notamment pour la conception des requêtes de financement. À l'inverse, un PDP a déclaré avoir été informé qu'il n'avait pas droit à l'aide du Secrétariat pour sa requête sans qu'on lui explique vraiment pourquoi. D'un autre côté, le Secrétariat est perçu comme soutenant le renforcement des capacités grâce au partage d'informations, de produits du savoir et de leçons apprises. Les forums de PDP, qui sont facilités par le Secrétariat, mais ne font pas partie intégrante de son rôle dans le modèle au niveau des pays, constituent un vecteur d'échange particulier.

L'UNICEF a identifié une faiblesse particulière dans le soutien du Secrétariat au renforcement des capacités dans les situations de crise. Selon le Fonds, même si les responsables-pays disposent de compétences en matière d'éducation dans les situations d'urgence et de crise, les politiques et procédures du GPE dans ces contextes n'en sont qu'à leurs débuts. L'UNICEF estime que la réforme des procédures opérationnelles devrait tenir compte du renforcement des capacités dans les contextes humanitaires.

8.2 Goulets d'étranglement et facteurs favorables

Les facteurs de réussite du renforcement des capacités tendent à être applicables de façon plutôt générale et ne sont pas propres au modèle opérationnel du GPE au niveau des pays. Ces facteurs sont liés à l'appropriation et aux demandes des pouvoirs publics en tant que bénéficiaires, ainsi qu'à l'existence d'une approche stratégique et coordonnée des activités de renforcement des capacités et à une adaptation de l'appui technique propice à une plus grande appropriation des processus et des plans par les pouvoirs publics. À l'inverse, l'absence de ces éléments peut créer des situations où les capacités ne sont pas développées, du moins pas de manière optimale.

Divers goulets d'étranglement peuvent entraver le renforcement des capacités : les pressions exercées en faveur du respect des délais, au détriment de l'attention portée aux capacités ; les taux de rotation élevés du personnel de la fonction publique ; le manque de transparence des plans des AP, qui empêche la collaboration et la responsabilisation. Certains problèmes de renforcement des capacités sont particulièrement aigus dans les situations de fragilité et de conflit.

La présente section examine ensuite les données probantes fournies par les participants sur les facteurs favorables et défavorables au renforcement des capacités. Il existe d'autres obstacles au renforcement des capacités, similaires à ceux qui entravent l'exécution de tous les rôles et responsabilités des principaux acteurs. Ils ne sont pas explorés plus en détail ici. En bref, voici toutefois les questions générales qui entravent le renforcement des capacités pour les principaux acteurs :

- Les personnes interrogées ont évoqué l'importance du bon fonctionnement des GLPE, basé sur les facteurs suivants : la tenue de réunions régulières, le leadership des pouvoirs publics et leur volonté de promouvoir l'inclusion ; la détermination des

partenaires à coopérer et à partager les informations ; la bonne organisation et la transparence des réunions des GLPE.

- L'aptitude des AC à participer au renforcement des capacités est limitée, car elles doivent se consacrer aussi à leurs programmes dans le pays, d'autant plus que leurs activités d'AC ne sont pas rémunérées.
- Les questions générales ayant une incidence sur l'efficacité et l'efficience des AP, qui ont également trait au renforcement des capacités, comprennent les situations où le personnel de l'AP ne connaît pas suffisamment bien le pays, travaille à distance et participe de façon limitée aux activités du GLPE.
- Dans le cas du Secrétariat, la difficulté tient encore une fois au fait que, sans une présence sur le terrain et étant donné que les responsables-pays représentent de nombreux pays, le personnel n'est pas en mesure de passer beaucoup de temps dans les pays ou de leur apporter son soutien.

8.2.1 Appropriation par les pouvoirs publics et coordination stratégique

L'efficacité du renforcement des capacités est perçue comme étant optimale lorsque le gouvernement bénéficiaire demande et s'approprie ce renforcement. Certains PD ont fortement souligné ce point — à savoir qu'il doit y avoir un intérêt réel de la part du bénéficiaire —, mais le renforcement des capacités est souvent mis en place sous l'impulsion des bailleurs de fonds plutôt qu'en fonction de la demande. Les demandes de conseils des pouvoirs publics sur le renforcement des capacités, ainsi que leur empressement à participer aux processus du GPE, facilitent la tâche des AC puisque le renforcement des capacités est alors une réponse à la demande des pouvoirs publics. Lorsque les PD ont évoqué des exemples de réussite en matière de renforcement des capacités, ils ont précisé que le degré élevé d'appropriation par le Ministère de l'Éducation a été un facteur de cette réussite.

Une approche stratégique et coordonnée entre les partenaires est considérée comme un facteur clé du succès du renforcement des capacités. Les PDP, qui ont souvent évoqué surtout ce qu'ils aimeraient voir changer, estiment que les projets des bailleurs de fonds pourraient être mieux coordonnés. Un PDP a expliqué comment divers projets de bailleurs de fonds comprennent chacun des éléments de renforcement des capacités, mais sont conçus en vase clos, exécutés dans des domaines différents et font parfois double emploi. En outre, le renforcement des capacités devrait être considéré globalement et pas seulement dans le cadre des processus du GPE, puisque les membres du GLPE (y compris l'AP et l'AC) peuvent soutenir les pouvoirs publics avec des financements beaucoup plus élevés que ceux du GPE. En intégrant une dimension plus stratégique, un appui tel que l'assistance technique pourrait être davantage axé sur le renforcement du système et des institutions plutôt que sur la simple mise en œuvre de projets.

Certains PDP estiment que la réalisation d'évaluations ex ante des capacités est un moyen efficace de planifier le renforcement des capacités. Cette opinion a été exprimée lors de la Consultation avec les PDP en septembre 2017. L'un de ces pays a parlé d'une proposition qu'il a élaborée pour évaluer les lacunes du Ministère de l'Éducation avant de financer le renforcement des capacités. L'évaluation porterait sur chaque département et sur ce que les fonctionnaires en poste peuvent faire, en déterminant où le besoin d'une assistance technique se fait sentir, soit pour exécuter des tâches, soit pour renforcer la capacité des fonctionnaires à le faire. Le Ministère de l'Éducation pense que cette démarche pourrait ensuite déboucher sur un plan de renforcement des capacités financé par les bailleurs de fonds au moyen d'un fonds commun assorti d'indicateurs clairement définis et d'un suivi des résultats.

Le renforcement des capacités est considéré comme particulièrement efficace lorsqu'il existe un fonds commun, compte tenu de l'harmonisation et de la coordination qui en découlent. Selon l'expérience d'AMC, les groupes de partenaires ont tendance à être plus grands, plus forts et mieux coordonnés lorsqu'il existe des approches sectorielles. Des exemples de fonds communs couronnés de succès, dont certains particulièrement spécifiques comme le « fonds commun pour le renforcement des capacités », proviennent de PDP et de PD couvrant des pays d'Asie, d'Afrique de l'Ouest et du Moyen-Orient. L'AFD a cité l'exemple d'un Compte d'affectation spécial du Trésor (CAST) avec quatre bailleurs de fonds, en soulignant que ce mécanisme a permis d'établir un dialogue stratégique plus fort et plus efficace avec les pouvoirs publics.

Une partie du cheminement vers une approche mieux coordonnée passe par les GLPE. Un PDP a défini ainsi l'occasion que présente la création d'un GLPE : amener les membres à s'asseoir ensemble à une table et examiner collectivement comment réaliser les activités de renforcement des capacités. Le chargé de liaison de ce pays a ajouté que les relations entre les membres du GLPE peuvent contribuer à limiter le renforcement des capacités. Les membres doivent échanger les informations, en particulier au sujet de leurs activités, sinon il leur est difficile de bien travailler ensemble. Il est considéré comme particulièrement difficile d'obtenir ces informations des OSC (par l'intermédiaire de leur coalition).

La coordination du renforcement des capacités dans le cadre du financement du GPE est un élément important de cette approche, mais les AP ne sont pas toujours perçues comme étant enclines à accepter cette coordination. Un PD s'est exprimé en tant que participant au GLPE au sens large dans un pays où l'AP développe une initiative de renforcement des capacités de plusieurs millions de dollars sans consultation. Il estime que l'AP devrait partager de manière proactive ses plans (et les détails connexes tels que le mandat) avec d'autres bailleurs de fonds afin que ces initiatives soient alignées.

Un certain nombre de participants parmi les PDP, les AC, les PD, les AP et les ONGI estime que la réussite du renforcement des capacités nécessite une approche à long terme. En ce qui concerne le GPE, l'UNESCO a noté que les financements du Partenariat s'articulaient en phases (de trois ou quatre ans) et que le renforcement des capacités devait être lié à ces différentes phases de financement. Dans le même ordre d'idées, un membre d'un PDP estime que la poursuite des financements est importante pour un plan, car le renforcement des capacités est un processus de longue haleine. Pour sa part, l'organisation humanitaire CARE a indiqué que la philosophie du GPE selon laquelle le renforcement des capacités nécessite un engagement à long terme est l'une des raisons pour lesquelles elle souhaitait devenir un AP.

8.2.2 Utilisation de l'assistance technique et appropriation des processus du GPE par les pouvoirs publics

Les participants sont fermement convaincus que l'assistance technique est plus efficace lorsqu'elle est adaptée au renforcement des capacités du personnel national. Le chargé de liaison d'un PDP a parlé longuement et avec enthousiasme de cette question. Il a expliqué qu'il préférerait qu'un petit nombre de consultants travaillent avec le Ministère de l'Éducation, en apprenant aux membres de son personnel comment exécuter certaines tâches par eux-mêmes, plutôt que de charger un cabinet d'effectuer l'intégralité du travail. Le chargé de liaison a cité le cas où le recrutement d'un seul consultant avait permis de travailler plus étroitement avec l'équipe du Ministère de l'Éducation sur des questions telles que le nouveau programme d'études et la production de manuels scolaires. Dans le passé, le pays avait trouvé décevant que du personnel externe ait été engagé pour exécuter des activités telles que la collecte de données qui furent analysées ensuite à Washington. Le GPE appuie maintenant le renforcement des capacités du personnel de la fonction publique

afin qu'il puisse effectuer lui-même la collecte et l'analyse des données ; en conséquence, le nombre de consultants nécessaires pour soutenir l'équipe du Ministère de l'Éducation diminue chaque année. Un autre PDP a évoqué le fait que son Ministère de l'Éducation a réalisé son ambition de procéder à des examens sectoriels par ses propres moyens, sans recourir à des consultants internationaux comme par le passé.

De plus, les participants soulignent que tout type d'appui technique devrait consister à travailler avec le Ministère, plutôt qu'à sa place. Le DFID estime qu'une partie du processus de renforcement des capacités consiste à aider le Ministère à s'approprier l'élaboration du PSE et de ses priorités. Norad va plus loin en demandant s'il ne serait pas préférable de renoncer complètement à demander à des consultants d'aider le Ministère : la qualité du PSE pourrait en souffrir partiellement, mais le degré d'appropriation par le pays serait plus élevé. Certains PD estiment qu'il y a des cas où les partenaires — les AP en particulier dans le modèle du GPE — recourent à des consultants pour faire avancer les choses. Un PDP a cité un exemple remontant à quelques années : une AP (qui agissait aussi en qualité d'AC) avait fait appel à ses propres ingénieurs, embauchés localement et internationalement, sans consulter le Ministère de l'Éducation, sauf lors de certaines visites sur le terrain. Le chargé de liaison de ce pays estime que le Ministère ne devrait pas se voir présenter un produit fini et s'est réjoui que les pratiques aient évolué depuis lors.

Certains pays estiment qu'il est utile d'avoir un poste d'assistance technique à long terme au sein du Ministère de l'Éducation pour faciliter la coordination. L'un des PDP dispose d'un agent à long terme (embauché en l'occurrence par l'AC) pour faire le lien entre les activités des organismes gouvernementaux compétents dans la mise en œuvre du PSE et fournir des conseils et une assistance technique. Un autre a fait valoir qu'il lui avait été bénéfique de disposer d'un consultant à long terme, responsable du projet GPE, à la division de la gestion technique de son Ministère de l'Éducation. Ce consultant a appuyé la prise en main technique de la planification et du suivi des activités par le Ministère. Le chargé de liaison du pays concerné estime que le fait d'utiliser davantage de consultants à court terme, chargés de dispenser des formations, affaiblit la capacité d'initiative technique du Ministère. De même, un petit nombre d'AC ont indiqué que les ressources du GPE devraient financer l'établissement, au sein des Ministères de l'Éducation, d'un poste à long terme axé sur les demandes et exigences du GPE en matière de présentation de rapports, compte tenu de la disponibilité limitée du personnel ministériel. Ces réponses révèlent que certains partenaires considèrent que la création d'une fonction d'assistance technique à plein temps au Ministère de l'Éducation contribue au renforcement des capacités, contrairement à la sous-traitance complète des tâches à des services d'assistance technique externes.

L'utilisation des systèmes nationaux dans le cadre du modèle du GPE est considérée comme un moyen de renforcer les capacités. Comme l'a dit l'un des PDP, lorsque les fonds sont versés au Ministère de l'Éducation par l'intermédiaire des agents de l'administration publique, ceux-ci sont mis à contribution et améliorent ainsi leurs compétences en surmontant des difficultés telles que les techniques de décaissement. Un autre pays a dit n'avoir aucun problème avec la Banque mondiale en tant qu'AP parce qu'elle laisse généralement aux entités nationales le soin de gérer les financements, alors que d'autres AP manquent encore de confiance dans les pouvoirs publics. Pour l'AFD, l'harmonisation avec les systèmes nationaux et le non-recours à des dispositifs parallèles ou à des mécanismes de substitution sont au cœur du renforcement des capacités. Cependant, comme d'autres AP, l'AFD reconnaît que ce n'est pas toujours possible et a mentionné le cas d'un pays en crise où les finances devaient passer par une entité autre que le Trésor. L'UNICEF note que lorsqu'il lui est impossible d'utiliser les systèmes nationaux, cela va à l'encontre de la vision à long terme du renforcement des capacités.

8.2.3 Apprentissage entre les pays

Bien qu'il n'entre pas dans les responsabilités des principaux acteurs du modèle opérationnel au niveau des pays, l'apprentissage par les pairs d'autres pays est considéré comme un élément important du renforcement des capacités. Le partage des connaissances est un élément central du plan GPE 2020.

Un certain nombre d'observations ont été formulées au sujet du renforcement des capacités provenant de l'apprentissage direct d'autres pays à la faveur de réunions de PDP et d'échanges entre les pays. Les PDP ont évoqué diversement leurs réunions comme un moyen de mieux connaître le modèle du GPE, ses processus et procédures, et de tirer des leçons sur la réalisation d'activités telles que la préparation et la mise en œuvre d'analyses de la situation de l'éducation et de PSE. Certains PD estiment que les réunions régionales et les formations organisées par le Secrétariat ont favorisé les échanges entre pairs et la gestion des connaissances, même si le fait qu'une seule personne par pays y participe est considéré comme un inconvénient. L'évaluation des réunions des PDP préparatoires à celles du Conseil en 2017 a révélé que ces rencontres ont amélioré la connaissance et la compréhension des politiques, des buts et des objectifs du GPE et ont permis aux participants de mieux comprendre les propositions de décision soumises au Conseil (Universalis, 2017). Toutefois, nonobstant les points de vue exprimés par les participants à notre étude, l'évaluation a révélé que les réunions, sous leur forme actuelle, ne favorisent pas efficacement l'échange de connaissances et de bonnes pratiques ni l'apprentissage par les pairs entre les participants.

Au-delà de leurs propres réunions, les PDP jugent utile l'apprentissage Sud-Sud qui a lieu à l'occasion de visites dans les pays, par exemple grâce à l'échange d'expériences sur le suivi de la fréquentation scolaire avec un suivi sectoriel.

8.2.4 Goulets d'étranglement propres au renforcement des capacités

Les délais et les pressions concernant la réalisation de toutes les étapes du PSE et de la requête de financement sont considérés comme limitant le temps disponible pour le renforcement des capacités. La responsabilité première, en particulier des AP, est de préparer les documents dans les délais. Comme un PDP l'a souligné, cette priorité peut amener les acteurs à mettre le renforcement des capacités en veilleuse, car il s'agit d'un objectif secondaire. Un PD représentant des AC a évoqué aussi la précipitation associée aux processus du GPE, de sorte que, pour les AP, le renforcement des capacités devient « facile à omettre », étant donné qu'il ne s'agit pas d'une priorité privilégiée. L'UNESCO a reconnu qu'il était difficile de trouver le juste équilibre entre les délais, l'exhaustivité et la qualité des processus du GPE, ce qui a une incidence sur les possibilités de renforcement des capacités.

La rotation du personnel de la fonction publique est considérée par les PDP et par les PD comme un obstacle au renforcement des capacités. Lorsque les membres du personnel quittent leur poste, les capacités qu'ils ont acquises sont perdues, de même que la mémoire institutionnelle et l'approche systémique. De nombreux AP et AC ont mentionné les difficultés afférentes au renforcement des capacités d'employés du secteur de l'éducation qui sont transférés dans d'autres Ministères et ont expliqué que la fréquence des changements aux postes de direction ralentit ces processus. Ce problème peut empêcher les principaux acteurs d'adopter une vision à long terme du renforcement des capacités.

On s'attend généralement à ce que les AP s'occupent du renforcement des capacités, mais les AC et les autres partenaires sont mécontents du manque de transparence des plans. Les AC estiment que les AP ne communiquent pas d'informations sur les

activités de renforcement des capacités ou d'assistance technique qu'ils projettent de réaliser, car ces activités sont extérieures au programme. Cette situation est exacerbée lorsque les AP utilisent leurs propres ressources plutôt que celles du GPE. Par conséquent, les AC ne peuvent pas juger si les AP respectent les plans et trouvent difficile de participer avec les AP à la planification d'une approche coordonnée.

La situation politique peut aussi influencer sur la possibilité de renforcer les capacités.

Bien qu'un seul participant l'ait mentionné, il est intéressant de noter que, dans des contextes politiques caractérisés par des divisions, étant donné les relations entre les différents gouvernements, un bailleur de fonds bilatéral peut ne pas être le mieux à même d'assumer le rôle d'AP et d'essayer de procéder à un renforcement traditionnel des capacités avec l'administration centrale du pays. Dans ces cas-là, selon ce participant, les agences multilatérales sont mieux placées et les AP bilatérales doivent plutôt cibler le renforcement des capacités à l'échelle des administrations infranationales ou sur des aspects techniques particuliers comme les systèmes d'information pour la gestion de l'éducation (SIGE).

Un certain nombre de goulets d'étranglement ont été identifiés comme étant particulièrement prononcés dans les contextes fragiles :

- Dans ces pays, la rotation du personnel des administrations publiques est exacerbée. Un PDP a parlé de la « fluidité » régnant dans le pays : le personnel qui a été formé pourrait partir très prochainement, ce qui implique la perte de la valeur de la formation. Aussi, est-il difficile de faire des plans pluriannuels, voire impossible de planifier un mois à l'avance à l'échelon de l'administration locale. Un AP travaillant dans un environnement touché par un conflit a souligné la nécessité d'être conscient de cette rotation massive des effectifs — due aux salaires, à la migration et à la violence — et a expliqué qu'il s'efforce de se préparer à une rotation massive.
- Il est plus difficile de fournir une expertise internationale dans les contextes de fragilité et de conflits. Pour plusieurs raisons : difficulté d'attirer des talents, coûts supplémentaires et obstacles bureaucratiques au déploiement de personnel à long terme dans des environnements peu sûrs. Le Ministère allemand BMZ a mentionné des contraintes qui l'empêchent de déployer des effectifs dans un pays et l'obligent donc à travailler à distance, ce qui entrave tout travail de renforcement des capacités. Si certains PD estiment que la présence sur le terrain est essentielle à un renforcement efficace des capacités, ils reconnaissent néanmoins qu'il n'est pas toujours possible de trouver un AP disposant de personnel dans le pays.
- Les partenaires peuvent être amenés à travailler avec plusieurs gouvernements et groupes dans le contexte politique, élargissant ainsi l'échelle des besoins en matière de renforcement des capacités. Cette question renvoie aussi à la nécessité de renforcer les capacités aux niveaux inférieurs du système éducatif, là où les bénéficiaires sont plus difficiles à identifier et où il est donc plus compliqué de les soutenir efficacement.
- Il est difficile et plus coûteux pour les pouvoirs publics et les partenaires qui soutiennent ces activités de se rendre dans des régions peu sûres du pays pour travailler au renforcement des capacités.

8.3 Suggestions de changements formulées par les participants

Les participants ont fait des suggestions sur la façon d'améliorer le renforcement des capacités dans le cadre du modèle du GPE. Parmi ces suggestions, qui s'inspirent largement des constatations présentées ci-dessus, les plus importantes étaient les suivantes : la nécessité de souligner et clarifier davantage ce que l'on entend par renforcement des capacités et ce que l'on attend des principaux acteurs dans ce domaine ; l'attente d'un rôle accru des AC dans la coordination des activités de renforcement des

capacités entreprises par les partenaires ; et la demande d'un surcroît de réseautage international et d'échanges entre les pays.

Les AP et les AC aimeraient que le GPE donne des orientations plus claires sur ce que l'on entend par renforcement des capacités et renforcement des systèmes, ainsi que sur la contribution attendue des AP et des AC. Pour l'instant, les partenaires estiment que ces questions ne sont pas suffisamment mises en avant. Ils souhaitent obtenir des orientations détaillées en ce qui concerne les attentes tout au long des processus du GPE, afin que les principaux acteurs leur accordent une plus grande priorité et renforcent ainsi cette responsabilité (ce point a été mentionné en particulier par l'UNICEF et l'UE). Certains partenaires se sont dits conscients de la réticence du GPE à utiliser un langage très directif dans ses orientations, en raison de la nécessité de faire preuve de souplesse et de s'adapter au contexte. Les PD estiment toutefois que le fait de conserver des lignes directrices aussi vagues peut avoir pour conséquence que 60 pays ou plus doivent décider individuellement de la marche à suivre, ce qui n'est pas un mode de fonctionnement efficace.

L'UNESCO va plus loin en suggérant qu'un volume de financement devrait être affecté au renforcement des capacités des PDP dans les processus du GPE. Selon elle, ce type de financement devrait être traité séparément des autres financements et l'AP devrait s'en servir spécifiquement et uniquement pour financer le renforcement des capacités. Le financement serait lié aux objectifs de renforcement des capacités et aux résultats à atteindre, afin que ces interventions, qui peuvent prendre beaucoup de temps, se voient accorder la même priorité que les autres exigences relatives aux financements pour respecter les dates limites applicables aux requêtes. Un PDP a également suggéré que le renforcement des capacités devrait faire partie intégrante de la requête et comporter des jalons et des indicateurs précis. Au cours de la Consultation des PDP de Maputo, plusieurs pays ont suggéré de procéder à une évaluation initiale des besoins en renforcement des capacités pour mieux structurer et suivre les activités de renforcement. D'autres ont formulé des propositions se rattachant à ce qui précède, y compris un mécanisme conjoint de renforcement des capacités et d'assistance technique permettant de répondre rapidement aux besoins à mesure qu'ils se présentent. Toutefois, dans ce cas, le participant a souligné que ce dispositif devrait être ouvert et transparent pour que tous les PD participent aux décisions concernant la gestion des activités de soutien. Selon une troisième suggestion, ce rôle de coordination ne gagne pas nécessairement à être intégré dans les rôles d'AP et d'AC. Comme l'ont signalé une personne et une agence, ce n'est pas parce qu'on est un AP efficace qu'on est le plus apte à transférer des compétences.

Les PDP estiment qu'il devrait être du ressort de l'AC de veiller à la coordination des activités de renforcement des capacités entre les partenaires. Il s'agit d'un rôle de leadership selon lequel les AC doivent aider vigoureusement le secteur à harmoniser les activités des bailleurs de fonds. En particulier, l'AC pourrait apparemment contribuer à faire en sorte que les OSC partagent des informations sur leurs activités au profit d'une meilleure coordination. Un pays a mentionné comment l'AC pourrait coordonner les sources de financement de cours de formation internationaux utiles aux fonctionnaires du Ministère de l'Éducation. L'UNESCO a également évoqué le rôle de coordination des AC. Plutôt que d'attendre que les AC fournissent directement un renforcement des capacités, elle suggère que les AC veillent à la cohérence des mesures de renforcement des capacités dans le cadre de l'ensemble des activités des bailleurs de fonds et facilitent leur intégration.

Les pouvoirs publics, en particulier, étaient désireux de voir davantage d'échanges entre gouvernements comme moyen de renforcer les capacités et certains PD ont suggéré aussi une plus grande utilisation de ce type de renforcement des capacités. Les PDP sont désireux de tirer des enseignements des bonnes pratiques. Les chargés de liaison ont indiqué qu'ils ont mené à bien des activités qui pourraient être partagées avec d'autres pays et qu'eux-mêmes pourraient en retour tirer des enseignements d'autres expériences. Ce type d'apprentissage pourrait se faire dans le cadre d'échanges entre pays

ou lors de réunions de PDP. Un PDP a suggéré le partage d'enseignements spécifiquement sur les outils du GPE, les lignes directrices et l'élaboration du PSE (par opposition aux stratégies et à la mise en œuvre dans le secteur de l'éducation) lors des réunions des PDP. Les représentants de PDP africains ont davantage mentionné les réunions des PDP que d'autres représentants de PDP. Un PDP d'une autre région a noté que les groupes constitutifs africains 2 et 3 semblent avoir organisé des réunions plus régulièrement que d'autres groupes et qu'il aimerait que cela soit reproduit ailleurs.

8.4 Conclusions

Le présent chapitre s'est concentré sur les responsabilités des quatre principaux acteurs autour du renforcement des capacités. L'une des principales constatations est que même si les participants sont en mesure d'identifier divers types d'activités qui relèvent du renforcement des capacités, il n'y a pas une compréhension unique et claire de ce que l'on attend du renforcement des capacités dans le cadre du GPE. Il s'agit notamment de clarifier la signification du concept de renforcement des capacités et les types de renforcement des capacités à utiliser, ainsi que les responsabilités propres aux principaux acteurs dans ce domaine. En général, cependant, les AP sont considérées comme ceux qui détiennent le rôle principal dans le renforcement des capacités au moyen des financements.

La demande et l'appropriation de la part des pouvoirs publics sont considérées comme les principaux facteurs de réussite du renforcement des capacités : le renforcement ne doit pas être imposé par les bailleurs de fonds. Une approche coordonnée, stratégique et durable des différents partenaires, basée sur l'évaluation des besoins en capacités, est considérée comme optimale. L'assistance technique offerte aux pouvoirs publics est davantage appréciée lorsqu'elle se limite à aider les agents de la fonction publique à mener à bien par eux-mêmes un volume croissant d'activités, bien qu'une assistance technique intégrée à long terme puisse être nécessaire pour aider les autorités nationales à répondre aux demandes du GPE et à la charge de travail croissante qui en résulte. Les participants accordent une grande importance à la possibilité pour les pays d'apprendre les uns des autres. De ce point de vue, les réunions des PDP constituent une plate-forme importante. Les goulets d'étranglement propres au renforcement des capacités comprennent les pressions exercées en faveur du respect des délais, au détriment de l'attention portée au renforcement des capacités, le taux de rotation élevé du personnel de la fonction publique et le manque de transparence des AP au sujet de leurs plans de renforcement des capacités. En matière de capacités, les pays fragiles ou touchés par un conflit sont confrontés à des problèmes plus redoutables et à des défis supplémentaires.

Les principales suggestions des participants pour améliorer le renforcement des capacités dans le modèle du GPE ont trait à la clarification et à la mise en exergue des attentes et de la signification du renforcement des capacités dans le modèle. La réponse pourrait être la définition explicite de la contribution attendue des AP en matière de renforcement des capacités, ainsi que l'attribution aux AC d'un rôle général de coordination du renforcement des capacités. Enfin, la poursuite et l'augmentation des possibilités d'apprentissage entre les pays ont été saluées.

Partie C : Conclusions et recommandations

9 Conclusions

Le présent chapitre fait la synthèse des principales conclusions des cinq chapitres de la partie B. Il présente dans un premier temps les constats généraux concernant le modèle opérationnel et les interactions entre les principaux acteurs. Il se concentre ensuite sur les quatre principaux acteurs, tant sur le plan des constats spécifiques à leur rôle propre que sur celui des relations qu'ils entretiennent entre eux, car de nombreuses questions soulevées par l'étude concernent leurs interactions. Ce chapitre examine donc d'abord les GLPE, les AC et les AP, puis les interactions entre les AC et les AP, et enfin le Secrétariat et ses rapports avec les AC et les AP. Vient ensuite une section sur le renforcement des capacités. Les interactions entre ces acteurs et les PDP sont abordés tout au long du chapitre. La dernière section est consacrée aux conclusions sur les situations de fragilité et de conflit.

Ces conclusions et diverses recommandations ont été présentées au Conseil du GPE en juin 2018. Les recommandations figurent à l'Annexe M dans le rapport d'origine et séparément dans la version française.

9.1 Principaux constats

Le premier point saillant est que la refonte de la conception actuelle du modèle opérationnel n'a pas été demandée. Une grande partie des principaux constats concernant les GLPE, résumés ci-dessous, sont en phase avec les idéaux affirmant la création de ces groupes et avec leur mise en pratique. En ce qui concerne les AP, les AC et le Secrétariat, les constats portent sur les ambiguïtés qui apparaissent dans la pratique et qui pourraient être levées par la formulation d'orientations plus claires sur les démarches à suivre dans certaines situations précises plutôt qu'en modifiant les responsabilités.

Aucun appel pressant n'a été lancé en faveur du retrait d'un acteur principal ou de la fusion d'acteurs clés au sein du modèle existant ou de l'introduction de nouveaux acteurs majeurs. De fait, quelques personnes interrogées sont d'avis qu'il faut laisser le temps au modèle de se mettre en place tout en le renforçant. Pour citer un PDP, la structure du modèle opérationnel est appropriée, à condition que « les rôles des différents groupes soient appliqués et renforcés ». Selon un autre PDP, le mécanisme du GPE est « très enrichissant » et il suffit d'intensifier les efforts « pour le faire fonctionner correctement ». Un troisième PDP estime que le mécanisme n'a pas besoin d'être modifié, mais que la coordination mérite une réflexion plus approfondie. De même, le Département britannique pour le développement international (DFID) considère qu'il faut laisser aux diverses modifications introduites le temps de porter leurs fruits et qu'il n'y a pas lieu de procéder à une « réforme radicale ». Le Partenariat devrait plutôt veiller à l'efficacité des modifications existantes et les ajuster pour apporter un soutien accru aux pays où la réalisation des résultats visés est menacée. L'Agence norvégienne pour le développement et la coopération (Norad) observe que l'application du modèle varie trop d'un pays à l'autre et que le GPE doit rechercher une plus grande cohérence à ce niveau. Selon l'UNESCO, enfin, les directives générales existantes sont raisonnables, mais les modalités de fonctionnement pourraient davantage tenir compte du contexte.

Généralement, la majorité des responsabilités semblent être clairement énoncées sur le papier, mais des difficultés et confusions apparaissent dans la pratique en fonction de circonstances particulières. Dans la majorité des cas, les directives définissent les rôles et responsabilités attendus des principaux acteurs, notamment des AC et des AP. Le rôle du Secrétariat est plus ambigu, car les responsables-pays n'ont pas de mandat qui soit disponible publiquement. Les difficultés sont toutefois plutôt d'ordre pratique, lorsque le contexte — et en particulier les caractéristiques personnelles — influe sur la manière dont les principaux acteurs s'acquittent de leur rôle et donc sur la manière dont leurs

interlocuteurs doivent se comporter en conséquence. Dans une certaine mesure, cette différence d'interprétation et de comportement est anticipée par le modèle du GPE et les partenaires apprécient qu'une certaine souplesse permette de s'adapter en fonction de ce qui fonctionne le mieux. Il n'en reste pas moins que plusieurs stratégies visant à réduire les risques de confusion, et les inefficacités et les tensions qui en résultent, ont été mentionnées. La première consiste à demander au Secrétariat de conseiller plus activement les principaux acteurs et de leur rappeler leur rôle ; certaines personnes interrogées estiment qu'une telle démarche s'apparente à une formation. Une autre stratégie consiste à demander au Secrétariat (avec l'aide des GLPE) d'assurer un suivi plus régulier de la performance des principaux acteurs.

La volonté politique des pouvoirs publics des PDP et leur appropriation des programmes sont fréquemment considérées comme indispensables à l'efficacité et à l'efficience du Partenariat. La volonté des pouvoirs publics de faire des GLPE des plateformes consultatives et inclusives contribue grandement à l'efficience de ces groupes. L'engagement des autorités nationales et leur appropriation des programmes peuvent contribuer au succès et à l'efficacité de la finalisation des PSE et des requêtes de financement, et aident ainsi les AP à s'acquitter de leurs responsabilités. De même, les AC estiment que les échanges et la communication avec les pouvoirs publics concourent directement à la réalisation de leur mandat. Le renforcement des capacités est le plus efficace lorsqu'il est demandé et pris en main par le pays bénéficiaire, plutôt que d'être dicté par les bailleurs de fonds.

Pour les AC et les AP, le fait d'avoir de bonnes relations en amont avec les pouvoirs publics dans le cadre d'autres programmes est jugé bénéfique à l'accomplissement des rôles d'acteurs clés. Les caractéristiques du Ministère de l'Éducation qui sont source d'incertitudes — comme la forte rotation du personnel, l'évolution du climat politique, et les changements des priorités — peuvent entraver le bon fonctionnement des AP et AC.

9.2 Groupes locaux des partenaires de l'éducation (GLPE)

Les documents du GPE indiquent que le mandat des GLPE comprend une plateforme de concertation sur l'action à mener, formée par un groupe collaboratif établissant un lien entre les partenaires nationaux de l'éducation, les PD et les pouvoirs publics. **Dans la pratique, la compréhension du rôle des GLPE par les principaux acteurs est toutefois plus complexe et peut rendre ces groupes inefficaces et inefficients.** Les GLPE existent parfois aux côtés d'autres groupes composés de plusieurs parties prenantes, et ont des membres diversifiés, ce qui fait qu'il peut être difficile d'identifier les GLPE. La participation constructive de divers groupes, en particulier des OSC, continue de poser problème.

La tenue régulière par les GLPE de réunions bien préparées contribue à l'efficacité de ces groupes et encourage une plus grande participation. Cependant, les fonctions des GLPE ne sont pas toujours bien comprises. Ils fonctionnent parfois comme des organes de supervision des projets du GPE plutôt que comme des plateformes d'alignement à l'échelle sectorielle, comme le prévoient les documents du Partenariat. Les orientations fournies entraînent également des divergences de vues concernant la mesure dans laquelle les GLPE sont des organes de décision, plutôt que des organes consultatifs chargés d'apporter une aide et un soutien à l'État.

L'appropriation par les pouvoirs publics et leur volonté politique sont essentielles à l'efficacité et à l'efficience des GLPE et sont considérées comme des moyens d'assurer la responsabilité mutuelle. Lorsque les GLPE souffrent d'un manque d'encadrement, l'AC ou le PD dominant peuvent remplacer les pouvoirs publics à la tête de ces groupes, voire se substituer aux GLPE dans les processus du GPE. Lorsque les membres des GLPE sont perçus comme apportant des capacités techniques, ces groupes sont plus efficaces, et les

pouvoirs publics devraient en tirer le meilleur parti.

Les personnes interrogées ont généralement souligné que les objectifs normatifs des GLPE étaient appropriés et devraient être poursuivis. Ils ont notamment indiqué que les GLPE devraient être reconnus par les parties prenantes comme l'unique organe central, composé de plusieurs acteurs, en matière de planification, de mise en œuvre et de suivi de l'éducation, ce qui devrait améliorer l'efficacité du processus d'élaboration et de suivi des PSE. La conduite des GLPE par les pouvoirs publics doit veiller à ce que ces groupes soient définis du point de vue de leur contribution à la réalisation des objectifs éducatifs nationaux et pas uniquement en tant qu'organes de supervision du GPE. Les pouvoirs publics doivent diriger avec efficacité les GLPE pour tirer parti des compétences particulières de leurs membres.

La représentation et la participation satisfaisantes de diverses parties prenantes nationales et internationales au sein des GLPE sont jugées indispensables à l'efficacité de la planification et de la mise en œuvre. Elles devraient également améliorer la coordination entre les projets. Cela dit, certains PDP craignent que l'ouverture des GLPE les rende plus difficiles à gérer ou inefficaces. La définition par chaque GLPE de rôles et d'objectifs propres à ses différents membres pourrait contribuer à l'efficacité de la plateforme.

Enfin, des appels ont été lancés pour améliorer la responsabilisation des processus d'allocation de financements du GPE par le biais des GLPE. Les personnes interrogées ont suggéré que tous les membres des GLPE participent à des pratiques de suivi conjoint et qu'ils ne se concentrent pas uniquement sur les questions de planification, mais aussi sur la performance et les résultats.

9.3 Agences de coordination (AC)

Bien que les rôles des AC soient clairement exprimés dans les documents, des différences d'interprétation existent entre les pays, en particulier en ce qui concerne l'équilibre entre l'apport technique, la coordination et les processus directeurs. Divers acteurs ont indiqué que l'évolution des rôles et des responsabilités peut entraîner des chevauchements au niveau du modèle et des zones de flou concernant la démarcation de ces rôles. Les AC et d'autres acteurs ont indiqué assumer les rôles de leurs partenaires en cas de problème de mise en œuvre.

De l'avis des PDP, l'identification d'une personne désignée pour diriger l'AC et ses qualités personnelles sont d'importants facteurs de succès de ces agences. Des chefs d'agence actifs, intégrés au sein du Ministère de l'Éducation, sensibles au contexte, ayant une bonne connaissance du contexte et du secteur et décidés à promouvoir la collaboration peuvent efficacement gérer les processus. Lorsque les PDP considèrent que leur AC est active et fait preuve de leadership, ils semblent généralement satisfaits du rôle joué dans la coordination et l'harmonisation des activités des partenaires au niveau des pays. Les PDP estiment également que les AC devraient connaître les règles et les protocoles des AP avec lesquels ils travaillent ; s'ils reconnaissent qu'il est impossible de fournir les mêmes informations à toutes les AC, ils considèrent néanmoins que le Secrétariat pourrait partager plus d'informations avec les AC sur la façon dont les financements et les AP sont supposés fonctionner.

Les problèmes de dotation en personnel, de charge de travail élevée et de manque de ressources semblent empêcher les AC d'assumer efficacement leur rôle. Dans certains cas, les responsabilités des AC dépassent leur capacité à les assumer et leurs agents doivent donner la priorité à leurs propres programmes et projets. Les AC sont elles-mêmes tiraillées entre le besoin d'assurer leurs services essentiels et de satisfaire les attentes

d'autres acteurs. D'aucuns pensent que si l'AC doit assurer des services de secrétariat, cette fonction et le temps de travail qu'elle implique devraient être pris en compte dans le financement du GPE.

Nombreux ont été ceux à souligner que le rôle des AC tel qu'il est actuellement envisagé, c'est-à-dire comme un poste bénévole, est assorti d'un nombre disproportionné de responsabilités sans compensation. Les AC indiquent être attachées à leur travail et faire tout leur possible pour s'acquitter de leur rôle avec les moyens dont elles disposent, y compris en utilisant leurs propres ressources lorsqu'elles le peuvent. Toutefois, l'apport de ces ressources est souvent difficile à garantir et de nombreuses personnes interrogées pensent que le GPE devrait contribuer aux coûts des AC pour permettre une participation et un engagement accrus. Cela étant, l'UNICEF, qui représente une grande partie des AC, considère l'exécution de sa mission d'agence de coordination à titre bénévole comme sa contribution au Partenariat. Il fait toutefois remarquer que ses responsabilités doivent être gérables et qu'elles ne doivent pas faire double emploi avec les fonctions du Secrétariat. L'UNICEF reconnaît en outre que les AC doivent investir des ressources humaines et financières pour efficacement assumer leur rôle et qu'une allocation de ressources du GPE pourrait répondre à ce besoin pour certains PD.

Les personnes interrogées estiment que les AC doivent jouer un rôle moteur plus fort. Les AC devraient avoir un rôle de coordination et servir de lien entre le Secrétariat, les GLPE et les PDP. Or, ce rôle n'est actuellement pas toujours rempli. Les PDP estiment qu'il incombe aux AC de veiller à une communication ouverte entre les nombreuses parties au processus du GPE et de contribuer à l'harmonisation des activités des bailleurs de fonds du secteur. Certains partenaires pensent également que les AC devraient renforcer leurs efforts pour officiellement inclure divers acteurs, dont les OSC, les enseignants, les élèves et les parents.

9.4 Agents partenaires (AP)

Les principaux constats concernant les AP portent sur le manque de visibilité du GPE, la concurrence concernant le rôle d'AP, la présence des AP dans les pays et leur redevabilité. Ils rejoignent généralement les conclusions de l'évaluation intérimaire de 2015 et de celle réalisée par la Norad en 2015.

Certains partenaires se sont déclarés préoccupés par le fait qu'il n'est pas toujours possible de faire la distinction entre les activités des AP relevant du GPE et celles menées au titre de leurs propres programmes. Il s'ensuit que les AP semblent parfois se comporter comme s'ils utilisaient leurs propres fonds et ne collaborent pas efficacement avec les autres partenaires, avec les conséquences que cela peut avoir en matière de redevabilité. L'autre conséquence est que le GPE n'est pas « visible » dans les pays en tant que partenaire de développement multilatéral.

La diversification des AP continue de poser les mêmes problèmes que ceux relevés par les évaluations antérieures. En dépit de l'augmentation du nombre d'AP accrédités, la réalité est que le choix des PDP et des GLPE est souvent limité lors de la sélection de « la meilleure offre ». Ce qui revient à dire qu'il y a peu de concurrence pour s'assurer que l'AP a les moyens de s'acquitter efficacement de son rôle et que la marge de manœuvre est réduite pour assurer la redevabilité de l'AP sélectionnée. Cela étant, certaines personnes interrogées estiment que le faible nombre d'AP pour les différents pays contribue à une connaissance plus approfondie des systèmes et processus des AP par les autres acteurs.

L'absence de représentant de l'AP dans les pays est jugée nuire à ses activités et à ses relations. Elle peut entraîner des décalages entre l'AP et les autres acteurs sur le terrain, et peut également compliquer la tâche de l'AC. L'absence des AP est

particulièrement prononcée dans les PFC en raison des difficultés rencontrées pour déployer du personnel à temps complet dans ces pays. Tandis qu'un PD estime que les normes d'effectifs applicables aux AP devraient être plus clairement définies, un autre a reconnu que des règles rigides pourraient entraver la programmation dans certains contextes. Le Conseil tient compte de l'absence chronique de représentant technique de l'AP dans les pays et donc de supervision régulière par ce représentant (risque institutionnel 2.3.1) lors de l'évaluation du niveau général de risque de financement des pays. Il estime donc que les risques de financement sont généralement plus élevés dans les PFC (Cadre des risques opérationnels, GPE, 2017 j).

La redevabilité des AP pose problème pour certains partenaires, qui estiment que leur performance n'est pas soumise à un processus d'examen de l'assurance de la qualité alors que le PSE et la requête de financement le sont. Dans certains domaines, les AP sont soumis à des conditions contractuelles telles qu'une supervision fiduciaire, mais d'autres responsabilités peuvent être mal assumées sans aucune conséquence. Les AC ont parfois le sentiment de devoir superviser les AP, bien que cela ne fasse pas partie de leur rôle et que cela puisse créer des tensions. Certaines AC estiment qu'elles devraient avoir un rôle de suivi et d'évaluation plus important pour rendre l'AP comptable de ses actes. Les PDP ont recommandé la réalisation d'évaluations périodiques des AP dans les pays, aux fins de redevabilité et de transparence, d'autant plus que les commissions des AP sont couvertes par l'allocation maximale par pays. Dans le même ordre d'idées, les partenaires pensent généralement qu'une plus grande attention devrait être portée à la phase de mise en œuvre des financements du GPE, par les AP et les autres acteurs, plutôt que de laisser cette attention se relâcher après la préparation du PSE et de la requête de financement.

Enfin, on retiendra que l'« accès direct » a été peu mentionné par les personnes interrogées. Deux d'entre elles (des OSC lors d'un webinaire) ont évoqué la possibilité que les financements soient directement gérés par les PDP. Cela a été présenté comme étant nécessaire pour surmonter le défi du petit nombre d'agences multilatérales qui dominent le programme de mise en œuvre en tant qu'AP, et comme un moyen de renforcer les capacités des PDP. Durant la Consultation des PDP à Maputo, on a fait valoir aussi que l'objectif du GPE devrait être de renforcer les capacités des PDP pour leur permettre de gérer leur propre financement, mais cette proposition était considérée comme un résultat à long terme du renforcement des capacités plutôt que comme une perspective immédiate. Bien que le Conseil ait demandé au Secrétariat d'examiner les possibilités en matière d'« accès direct », les partenaires ne semblent pas mettre l'accent sur ce changement d'approche de la question de l'accès des PDP aux financements. À tout le moins, cette opinion n'a pas été exprimée dans le cadre de la présente étude.

9.5 Agents partenaires et Agences de coordination

Si les PDP font généralement une distinction claire entre les rôles des AP et des AC, certains PD estiment que les limites entre leurs rôles respectifs de mise en œuvre et de coordination ne sont pas toujours claires et varient d'un pays à l'autre. Dans certains cas, les AP et les AC semblent se livrer à une lutte d'influence et mettent les pouvoirs publics dans une situation difficile, où ils doivent choisir quels conseils suivre. Certaines AC estiment que l'AP prend la direction des opérations, outrepassé son rôle et ne lui permet pas de participer utilement aux projets. La communication avec le Secrétariat peut également poser problème, lorsque le manque de clarté concernant les responsabilités respectives de l'AP et de l'AC entraîne des retards dans les requêtes de financement.

La part variable des ESPIG est source d'ambiguïté pour les AP et les AC. La définition de leurs rôles respectifs dans la conception des indicateurs et les procédures de vérification n'est pas claire, pas plus que la responsabilité de cette vérification. Ce constat a sans doute déjà été suivi d'effets, car le GPC supervise actuellement l'élaboration d'orientations sur la

part variable destinées aux pays.

Dans l'exécution de leurs rôles, les AC et les AP ont le sentiment d'empiéter les uns sur les autres lorsque l'un des deux acteurs n'assume pas ses responsabilités. Cet empiètement prend des formes diverses en fonction des personnes concernées plutôt que de leurs mandats. Un manque de communication semble être à l'origine de ces difficultés, surtout lorsque l'AP n'est pas représenté dans le pays.

Les acteurs ont demandé que les responsabilités respectives des AC et des AP soient précisées et clarifiées, afin d'améliorer les relations de travail et l'efficacité. Par exemple, il convient de préciser si les AC sont principalement concernées par la facilitation du dialogue alors que les AP se concentrent sur l'appui technique. Le rôle des AC dans la mise en œuvre devrait également être précisé. Les directives générales devraient être complétées d'informations adaptées au contexte portant sur les chevauchements et les ambiguïtés existant dans la pratique. Les personnes interrogées ont demandé que la communication entre les AC et les AP soit améliorée, par exemple en effectuant une planification et un suivi conjoints, et certaines d'entre elles ont suggéré d'accroître le renforcement des capacités et la sensibilisation des AP et des AC concernant leurs rôles.

9.6 Le Secrétariat et ses interactions avec les AP et les AC

De nombreuses personnes interrogées ont évoqué les zones de flou dues à l'absence de mandat spécifique pour les responsables-pays et à la définition sommaire des responsabilités du Secrétariat donnée dans la Charte du GPE. Certains PD estiment que le rôle du Secrétariat dans la mise en œuvre des financements n'est pas suffisamment développé, comme l'atteste la cartographie du Secrétariat. Des précisions sur les réalisations attendues du Secrétariat, en matière de suivi et de résolution des problèmes à toutes les étapes du processus, ont été demandées.

La question de savoir si le Secrétariat doit uniquement jouer un rôle de facilitation, ou s'il doit se montrer plus directif, a notamment été soulevée. Dans la pratique, les différences d'interprétation et d'expérience sont liées aux personnes concernées ainsi qu'à l'absence de mandats clairement définis. La présence dans le pays d'un responsable-pays plus directif peut être considérée comme une ingérence dans les processus nationaux. Elle peut par contre contribuer à établir une distinction, utile pour les autres partenaires, entre le financement du GPE et les autres activités de l'AP, contribuant ainsi à clarifier la situation pour les autres partenaires.

L'indéniable savoir-faire technique du Secrétariat ainsi que les compétences de son personnel contribuent fortement à son efficacité. Le personnel du Secrétariat est apprécié pour ses excellents conseils sur les processus du GPE, ses orientations sur les rôles des principaux acteurs et son partage des expériences des pays. Il est également particulièrement efficace pour développer les connaissances et les relations des pays. Mais les PDP et d'autres principaux acteurs ne reçoivent pas nécessairement le même niveau de soutien du fait de la disparité des connaissances et des compétences des responsables-pays.

D'autres acteurs sont frustrés par le nombre de processus requis par le GPE et le temps nécessaire pour les mener à bien. La situation est exacerbée lorsque le Secrétariat semble modifier les prérequis (les critères d'évaluation, par exemple) à mi-chemin du processus ou envoie des observations détaillées nécessitant des efforts considérables pour y répondre. D'autres acteurs majeurs ont exprimé leur frustration à propos du manque de communication préalable au sujet de l'organisation de certaines missions. Cela peut nuire à l'efficacité de ces missions, car certains de ces acteurs (dont les pouvoirs publics) ne peuvent pas participer aux réunions.

Bon nombre des ambiguïtés entourant les rôles du Secrétariat, y compris les chevauchements avec les AP et les AC qui en découlent, pourraient être levées en élaborant des mandats et des orientations pour les responsables-pays.

Les AC estiment qu'elles doivent souvent assumer des responsabilités qui incombent au Secrétariat ou qui, selon elles, devraient lui incomber. Les AC sont mécontentes de ces chevauchements et ne veulent surtout pas être les messagères du Secrétariat. Parallèlement, certains PDP disent ne pas savoir si l'AC communique avec le Secrétariat. Quelques AC ont recommandé que leurs interactions avec le Secrétariat soient plus clairement définies pour qu'elles puissent dûment s'acquitter de leurs rôles et mettre fin aux chevauchements des responsabilités, notamment dans le domaine de la communication.

Le Secrétariat peut contribuer au succès des AC en leur fournissant un appui neutre et unique, compte tenu de la perspective internationale des responsables-pays et de leur capacité à résoudre les problèmes. Mais cette contribution dépend des qualités et de l'expérience des responsables-pays concernés ; dans les cas les plus graves, ceux-ci ont pris le contrôle des processus et sapé l'autorité des AC. Les PDP et les AC ont généralement plaidé en faveur du renforcement des interactions avec le Secrétariat, principalement sous la forme d'activités de formation, de soutien et d'appui technique visant à autonomiser les AC.

Les principaux problèmes de chevauchements et donc d'inefficacités entre le Secrétariat et les AP ont trait aux processus d'examen de l'assurance de la qualité. Le problème est particulièrement aigu lorsque la Banque mondiale agit en qualité d'AP, car les processus du GPE s'inspirent fortement de ceux de la Banque. Les autres AP ne semblent pas avoir de tels problèmes de chevauchements. Les personnes interrogées ont conscience que l'expérience pilote sur l'examen de la qualité actuellement menée par le Secrétariat devrait régler ce problème. Cette expérience adapte les processus d'examen de l'assurance de la qualité pour compléter les propres systèmes d'examen de la qualité des AP, en se concentrant sur la Banque mondiale et l'UNICEF, et en tenant compte des différences entre les pays en matière de risque et de statut PFC, de la valeur de l'allocation maximale par pays, et d'un cofinancement ou de la présence du Fonds à effet multiplicateur du GPE. Ces activités prévoient également un examen du système qualité du Secrétariat visant à le rationaliser, ainsi que l'élaboration d'une approche qualité différenciée pour les petites allocations maximales par pays.

Un certain nombre d'AC et de PDP aimeraient recevoir un soutien accru du Secrétariat. Ils estiment que les responsables-pays ne sont pas en mesure de fournir le soutien dont ils pourraient bénéficier, car ils représentent plusieurs pays et travaillent à distance. Le renforcement du soutien aiderait les principaux acteurs à résoudre les problèmes, bien que certaines personnes interrogées aient noté que ce soutien devrait être offert à la demande de ces acteurs dans les pays et avoir un caractère facilitateur plutôt que directif. Un soutien accru n'est pas nécessairement requis dans tous les contextes, et le DFID a mentionné que les données émanant du Cadre de risques opérationnels et du Cadre de résultats pourraient contribuer à canaliser des ressources à l'appui du modèle au niveau des pays. Une plus grande présence du Secrétariat dans les pays est également désirée par des acteurs qui pensent qu'elle améliore la visibilité du GPE et le distingue des propres programmes des AP. Les suggestions quant aux moyens pouvant être mis en œuvre par le Secrétariat pour améliorer sa visibilité comprennent la création de bureaux régionaux et de petites équipes de responsables-pays ayant la souplesse requise pour travailler dans un groupe de pays en fonction des compétences requises.

Les PDP ont fortement suggéré que le Secrétariat renforce son suivi des AP et des AC. Il convient de rappeler leurs responsabilités aux principaux acteurs et le responsable-pays pourrait fournir des conseils et informer le PDP sur la performance de l'AP et de l'AC. Certains bailleurs de fonds estiment aussi que le Secrétariat devrait assurer une supervision

accrue des AP ainsi que de la phase de mise en œuvre des financements du GPE.

9.7 Renforcement des capacités

Les partenaires interrogés dans le cadre de la présente étude ont eu la possibilité de citer des exemples d'activités de renforcement des capacités en cours. Mais ils ont pour la plupart eu du mal à définir ce que l'on entend par renforcement des capacités dans le cadre du modèle du GPE au niveau des pays ou à indiquer qui, parmi les principaux acteurs, en est responsable. Le renforcement des capacités est un terme très général et l'absence de définition claire peut entraîner des attentes disparates ainsi qu'une attention insuffisante de la part des principaux acteurs. Les AP et les AC aimeraient que le GPE leur fournisse des informations plus précises sur ce que l'on entend par renforcement des capacités et sur la contribution que l'on attend d'eux dans ce domaine. Bien que les personnes interrogées comprennent que le Secrétariat hésite à utiliser un langage directif, elles sont également conscientes du risque que des directives générales soient trop vagues et renvoient chaque pays à leur propre interprétation. Certains partenaires sont allés jusqu'à dire que le renforcement des capacités devrait bénéficier de financements, et être assorti d'objectifs et d'indicateurs. Le renforcement des capacités deviendrait ainsi prioritaire, au même titre que le respect des échéances du processus de financement du GPE.

À l'heure actuelle, les PDP ne considèrent pas que les AC jouent un rôle majeur dans le renforcement des capacités, car il ne s'agit pas d'une exigence officielle. Ils reconnaissent toutefois que les capacités peuvent être renforcées dans le cadre d'échanges sur le lieu de travail avec les AC. Cela étant, les AC mènent souvent des activités de renforcement des capacités dans le cadre de la stratégie de leur organisation, et de leurs programmes bilatéraux, *indépendamment* de leur rôle d'AC. Les PDP aimeraient que les AC assument un plus grand rôle dans la coordination du renforcement des capacités entre les PD et les OSC.

La responsabilité du renforcement des capacités semble être sous la responsabilité de l'AP. À l'instar des AC, les interactions et les processus menés sur le lieu de travail sont considérés par les PDP et les AP comme une source de transfert de compétences aux fonctionnaires ministériels, en particulier lorsque les Ministères sont encouragés à s'appropriier les processus appuyés par le GPE (comme l'analyse sectorielle de l'éducation, la préparation des PSE, les requêtes de financement et les revues sectorielles conjointes). Les PDP sont conscients de la valeur des activités de formation et de renforcement des capacités menées par les AP pour améliorer les compétences et le savoir-faire technique en matière d'éducation, ainsi que de l'aide financière de la Banque mondiale et son appui en matière de passation des marchés. Il est parfois difficile de savoir si ces activités des AP sont financées dans le cadre de leurs coûts (intégrés dans l'allocation maximale par pays) ou par les propres programmes et budgets de l'AP.

Les PD ne considèrent pas que le Secrétariat puisse avoir un rôle important dans le renforcement des capacités compte tenu de son modèle de travail à distance. Les responsables-pays sont reconnus pour le rôle qu'ils assument dans la diffusion des politiques et des orientations du GPE.

Les facteurs contribuant au succès du renforcement des capacités s'appliquent de manière générale plutôt qu'uniquement dans le contexte des processus du GPE. La demande des pouvoirs publics et leur appropriation des programmes sont essentielles au succès des activités de renforcement des capacités. Les PDP sont favorables à une approche stratégique et coordonnée, reposant sur la définition des besoins de capacités par les pouvoirs publics et sur l'harmonisation des efforts déployés par les partenaires pour y répondre. Cette coordination pourrait être menée à bien en utilisant des fonds communs, en ayant recours au GLPE en tant que forum de coordination, et en encourageant les membres

à partager leur savoir. À ce sujet, les AP ne donnent pas toujours l'impression d'être prêts à partager avec les autres partenaires leurs projets en matière de renforcement des capacités, ce qui limite l'alignement possible des initiatives.

L'appui technique est jugé particulièrement utile lorsqu'il est conçu pour favoriser le renforcement des capacités des agents nationaux. Cela pourrait se traduire par un nombre restreint de consultants collaborant avec les équipes du Ministère de l'Éducation, plutôt que d'externaliser l'ensemble du processus ou de demander aux consultants de le mettre en œuvre à la place du Ministère. Un PD a soulevé la question de savoir si la qualité d'un PSE est moins importante que la pleine appropriation du PSE par le Ministère de l'Éducation. Certains PDP et PD jugent utile de créer un poste d'assistance technique à long terme au sein du Ministère de l'Éducation, pour appuyer la coordination des activités liées aux financements du GPE, notamment au vu des besoins et des charges de travail supplémentaires liés à ces financements.

L'utilisation des systèmes publics contribue de manière importante au renforcement des capacités. Les PDP estiment que les fonctionnaires développent leurs compétences ainsi que leurs capacités à résoudre les problèmes lorsque les fonds transitent par les pouvoirs publics. Si les capacités individuelles s'en trouvent renforcées, il en va de même pour les capacités organisationnelles grâce à l'adoption de nouvelles pratiques et procédures au niveau du Ministère de l'Éducation ou à l'amélioration des mécanismes existants. Les PD sont conscients de l'intérêt de recourir aux systèmes nationaux et d'éviter des modalités parallèles. Ils ont également conscience des contraintes imposées au renforcement des capacités lorsque le contexte fait que l'AP ne peut pas faire transiter les fonds par le Trésor. Les activités du Secrétariat en matière d'alignement identifient les mesures à prendre pour améliorer l'alignement des financements du GPE, car à l'heure actuelle un tiers seulement des ESPIG sont correctement alignés (voir annexe I).

Comme les facteurs positifs, bon nombre des obstacles limitant le renforcement des capacités sont liés à des problèmes contextuels généraux. Par exemple, le fort taux de rotation des fonctionnaires signifie que les capacités renforcées peuvent rapidement disparaître et qu'il est difficile d'adopter une approche à long terme. Cela dit, un problème propre au modèle du GPE est que le renforcement des capacités est relégué au second plan lorsque les processus de financement du GPE comprennent plusieurs étapes et des échéances fixes. Les AP sont avant tout chargés de la préparation des dossiers de requêtes, ce qui leur laisse peu de temps à consacrer au renforcement des capacités, qui n'est donc pas prioritaire.

Les enseignements des autres pays sont un précieux moyen de renforcer les capacités des PDP. Les échanges entre les pays et les réunions des PDP permettent de mieux comprendre les processus du GPE et de tirer les enseignements des analyses sectorielles de l'éducation et de l'élaboration des PSE et des mesures efficaces en matière de développement du système d'éducation. Les PDP aimeraient que ces occasions se multiplient, notamment dans le cadre des réunions régionales des groupes constitutifs des PDP.

9.8 Constats des PFC

Les avis sont partagés concernant la capacité actuelle du Secrétariat, et du modèle du GPE, à travailler dans des contextes de fragilité. L'UNICEF estime que les processus du GPE permettent de faire preuve d'une certaine souplesse dans les contextes de fragilité ou de conflit, mais que le personnel du Secrétariat doit comprendre les besoins humanitaires et les modes de fonctionnement dans ces contextes pour pouvoir utilement adapter les processus. À l'inverse, CARE et Save the Children estiment que le Secrétariat fait preuve de beaucoup de réactivité et de souplesse face aux situations politiques tendues qui nécessitent des

négociations difficiles. De nombreux partenaires de développement (PD) ont souligné à quel point il est complexe d'opérer dans les PFC et que des risques d'inefficacité ou des déficiences sont possibles dans ces contextes, car le modèle ne prévoit pas d'approche différenciée. Les politiques et procédures du GPE devraient être adaptées aux situations de crise et aux contextes humanitaires.

Ces observations ont déjà été prises en compte dans la décision du Conseil de réviser et d'actualiser le Cadre opérationnel pour un appui efficace aux États fragiles et touchés par un conflit de 2013 (voir annexe I). Ce cadre prévoit un « soutien accéléré » permettant à un pays de décaisser jusqu'à 20 % de son allocation maximale par pays pour répondre à des besoins immédiats en cas de crise, ainsi qu'un processus accéléré pour transférer les fonds d'un financement approuvé afin de couvrir des besoins urgents. Cela étant, le Conseil reconnaît que de nouveaux aménagements devront être apportés au modèle pour tenir compte de ces contextes, car plus de la moitié des fonds des ESPIG sont destinés à des pays touchés par la fragilité ou les conflits. Un consultant en cours de recrutement se penchera entre autres sur :

- les politiques et les pratiques actuelles relatives au soutien et au financement des PFC,
- les problèmes rencontrés par les politiques actuelles pour aider les PFC dans les situations d'urgence et les pays plus stables en cas d'afflux de réfugiés,
- les normes de qualité permettant d'évaluer les propositions d'ESPIG soumises par les pays fragiles,
- la consultation avec les autres partenaires pour éviter les chevauchements avec leurs mandats et leurs mécanismes de financement, et
- l'élaboration d'options pour élargir et améliorer le cadre opérationnel relatif aux PFC.

Le placement d'agents à temps complet dans les pays fragiles ou touchés par des conflits pose des problèmes particuliers : trouver des personnes ayant les compétences requises, financer leur rémunération et leur sécurité, définir les niveaux de risque appropriés. Ces difficultés entraînent des situations où les partenaires n'ont guère le choix en ce qui concerne les entités auxquelles attribuer les rôles d'AC ou d'AP. Le problème de la non-représentation des AP dans les pays est donc particulièrement aigu dans les PFC. Tandis qu'un PD juge que les effectifs nécessaires aux AP devraient être plus clairement définis, un autre reconnaît que des règles rigides pourraient entraver la programmation dans certains contextes. Les AP étant déjà financés par le GPE, un surcroît de ressources ne résoudrait pas nécessairement le problème, mais l'augmentation des ressources des AC dans les PFC pourrait les aider à assumer leurs responsabilités.

Plusieurs obstacles au renforcement des capacités concernent particulièrement les PFC. La rotation des fonctionnaires est particulièrement importante dans les PFC, en raison des salaires, des migrations et de la violence, et nuit au renforcement durable des capacités. Le travail est plus compliqué, car les partenaires doivent collaborer avec plusieurs gouvernements et groupes politiques, avec les besoins accrus que cela implique. La mise en œuvre du renforcement des capacités aux niveaux inférieurs du système d'éducation est également plus compliquée lorsque les bénéficiaires sont plus difficiles à identifier. À cela s'ajoute le fait qu'il est difficile et plus coûteux pour les pouvoirs publics et les partenaires de se rendre dans les régions vulnérables du pays pour y mener des activités de renforcement des capacités. Enfin, le problème du déploiement de personnel international mentionné ci-dessus limite encore le renforcement des capacités.

9.9 Conclusions

Les conclusions de la présente étude montrent que la conception actuelle du modèle opérationnel au niveau des pays est généralement jugée satisfaisante au vu des objectifs du plan GPE 2020. Les modifications considérées comme nécessaires par les partenaires portent essentiellement sur le soutien pouvant être fourni aux principaux acteurs pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités dans la pratique et sur le renforcement des modalités de redevabilité. Nous avons également constaté que les partenaires n'ont pas actuellement une compréhension commune des attentes en matière de renforcement des capacités.

Le présent rapport et ses recommandations ont été communiqués et présentés au Conseil d'administration du GPE, qui l'a examiné lors de sa réunion du 13 juin 2018. Les recommandations d'OPM, qui figuraient initialement dans le rapport, ont été consignées à l'Annexe M du rapport d'origine et séparément dans la version française pour les distinguer des propres recommandations du Conseil. Les recommandations d'OPM sont regroupées en quatre thématiques : i) introduire des orientations et détails supplémentaires dans divers mandats ; ii) renforcer la responsabilité mutuelle ; iii) différencier le soutien du Secrétariat ; et iv) formuler une stratégie de renforcement des capacités.

Bibliographie

- DFID (2016) Raising the Standard: Multilateral Development Review 2016. December 2016.
- Evans (2012) Independent Report of the GPE 'Hosting Review.' June 1, 2012
- GPE (2012) BOD/2012/10 Doc 01 Report of Board Working Group on Evans Review. Meeting of the Board of Directors. 9 October 2012.
- GPE (2015a) BOD/2015/10 Doc 06 Proposal for a More Effective Operational Platform. Retreat of the Board of Directors. Washington D.C. 14–15 October 2015.
- GPE (2015b) Country level process guide, a step-by-step guide to GPE membership, grant procedures, and education sector coordination.
- GPE (2016a) GPE Strategic Plan 2016–2020: GPE 2020. Improving learning and equity through stronger education systems.
- GPE (2016b) Charter of the Global Partnership for Education.
- GPE (2016c) Report of the meeting of the Board of Directors, 14–15 June 2016. Oslo, Norway.
- GPE (2016d) Final Decisions. Meeting of the Board of Directors, Siem Reap, Cambodia, 1–2 December 2016 (BOD/2016/12)
- GPE (2016e) Local education group minimum standards: report from the strategy and policy committee. BOD/2016/06 DOC 08.
- GPE (2016f). Standard selection process for grant agents for Education Sector Program Implementation Grants (For Education Sector Program Implementation Grants).
- GPE (2017a) Country Level Process Guide – an overview. Working document.
- GPE (2017b) How GPE works in partner countries.
- GPE (2017c) Mapping of GA, CA and LEGs' roles and responsibilities.
- GPE (2017d) BOD/2017/03 Final Decisions.
- GPE (2017e) BOD/2017/03 Doc 03 – Annex 1. Financing and Funding Framework, Annex 1: technical annex.
- GPE (2017f) Terms of Reference for GPE Grant Agents.
- GPE (2017g) Literature review on Local Education Groups, September 5, 2017, Draft 3.
- GPE (2017h) Extract of LEG survey findings – selected questions.
- GPE (2017i) Summary of DCP session.
- GPE (2017j) BOD/2017/12 DOC 07. Operational Risk Framework. Meeting of the Board of Directors, 5–7 December 2017, Paris, France.
- GPE (2017k) GPE's Support for Advocacy and Social Accountability, Factsheet, October 26, 2017, <https://www.globalpartnership.org/download/file/fid/61017>
- GPE (2017l) LEG survey processed 10232017. (Survey data in Excel format)
- GPE (2018a) Mapping of the GPE Secretariat roles and responsibilities.
- GPE (2018b) SIC/2018/02 DOC XX Local Education Groups: Initial Findings and Roadmap for Developing Technical Guidance. Strategy and Impact Committee Audio Call, 6 March 2018. (sic)
- Norad (2015) Evaluation of Norwegian Multilateral Support to Basic Education: Synthesis Report. Evaluation Department, Report 7/2015.

Universalis and Results 4 Development (2015) Independent Interim Evaluation of the Global Partnership for Education. 30 September 2015.

Universalis (2017) Development and Implementation of an Evaluation Study of the Effectiveness and Efficiency of Developing Country Partners' (DCP) Pre-Board Meetings in the Context of GPE 2020. Revised evaluation report, July 2017.

Stegmann, G. and Gasana, C. (2015) Analysis of the performance of the sector working groups in Rwanda.