

Evaluation finale



IFADEM | HAÏTI

**RENFORCEMENT
DES COMPÉTENCES
LINGUISTIQUES EN FRANÇAIS**



2017-2019

Evaluation réalisée par Pascal Montois

Mai 2020



1. Partie synthétique

1.1. Synthèse de l'évaluation

1.1.1. Introduction

Cette évaluation finale porte exclusivement sur l'OS2 du programme DGD (2017-2021, arrêté au 31 décembre 2019) de l'APEFE en Haïti qui visait à améliorer fortement la qualité des apprentissages/enseignements dans les zones d'intervention par le renforcement des compétences linguistiques et pédagogiques des instituteurs de l'enseignement fondamental moyennant la mise en place d'un dispositif hybride de formation.

La méthodologie de travail s'est inscrite dans une démarche de recherche documentaire qualitative où l'évaluateur est parti de toute la documentation existante pour rechercher des réponses aux questions d'évaluation listées dans les TDR. Il a utilisé la méthode de l'analyse de contenu qui comporte deux étapes essentielles : tout d'abord, un processus heuristique qui a permis la cueillette des informations et, ensuite, un processus herméneutique pour assurer l'analyse des données.

1.1.2. Les constats de l'évaluation

La pertinence

Au niveau des objectifs, le programme est resté pertinent du début à la fin. En effet, la situation de départ, la pauvreté du niveau pédagogique et du français restent des faits établis par plusieurs études. Le choix du moyen pour le faire (mise en place d'un dispositif hybride) continue de constituer une option valide en Haïti. Le blocage sur les points numériques n'était pas essentiellement d'ordre technique, mais une question de gouvernance.

Les Résultats attendus du Cadre logique précisait que la contribution à l'OS se réaliserait par le renforcement des EFACAP et le renforcement des compétences numériques, pédagogiques et linguistiques des acteurs de l'éducation (en particulier des enseignants). Cette formulation apparaissait comme une évidence dont la pertinence n'était relativisée par aucune condition préalable ou hypothèse du Cadre logique, et rien à leur égard ne figurait pas non plus dans le tableau des risques.

Ce manque de précaution provenait de l'adhésion au rapport de l'OIF de 2013 qui recommandait de prendre appui sur les EFACAP et sur le réseau d'écoles satellites qui gravite autour. Mais personne ne disposait d'informations pertinentes sur l'état de ces lieux de formation et il a fallu attendre une visite sur le terrain en juin 2018 pour se rendre compte de l'état lamentable dans lequel se trouvaient ces structures. Des propositions alternatives ont été proposées par le DP et le RAH, mais refusées par le MENFP. Une lettre de la direction de l'APEFE évoquant, entre autres choses ce sujet n'amènera aucune réponse probante de la part des autorités. La situation sur ce sujet n'évoluera plus.

Par contre, on ne peut pas remettre pas en question la pertinence des moyens technologiques qui ont amené à la réalisation de la plateforme. On peut ajouter que le programme a produit des effets non attendus. En effet, le PACERD, l'autre programme mis en œuvre par l'APEFE en Haïti dans le domaine de la formation professionnelle, a récupéré tous les savoir-faire acquis du programme IFADEM qui grâce à cette expérience développe actuellement des formations professionnelles totalement en ligne.

L'efficacité

La lecture des indicateurs montre que le programme n'a pas été efficace et aucun des deux résultats n'a été atteint. Toutefois, un parcours de formation autonome d'apprentissage du français (compréhension écrite et expression écrite) élaboré entièrement en Haïti, disponible sur une plateforme Moodle est effectivement opérationnel. Il suffit d'ouvrir le site d'Haïti Formation pour le vérifier (<http://www.haitiformation.com/login/index.php>) et débiter un apprentissage ou pour une présentation synthétique, il suffit de visionner la vidéo sur <https://vimeo.com/353080123/992656e41e>.

Le faible niveau d'exécution est lié à la combinaison de plusieurs facteurs : une gouvernance très faible, un manque d'appropriation, des indécisions au sujet des points numériques, une absence de décentralisation, de multiples retards ainsi que la situation sécuritaire du pays.

Une série de risques n'ont pas été identifiés lors l'étape de formulation comme ceux qui tournaient autour de la qualité de la gouvernance et de la de gestion (le choix du DP qui n'a jamais fait l'unanimité parmi ses pairs ou son manque de disponibilité pour le programme IFADEM), mais aussi les risques sociopolitiques et leur impact sur les activités (plusieurs semaines d'interruption des activités) et finalement les risques techniques, comme le choix des EFACAP qui semblait au départ une évidence recommandée par tous et qui a finalement constitué le risque fatal de ce programme.

L'efficacité

Au niveau du planning, l'accord-cadre signé avec le MENFP prévoyait le démarrage des activités dès mars 2017. Cependant, le dispositif IFADEM-OIF était très en retard et sa phase de déploiement ne se terminera qu'en février 2018.

Le MENFP a pris un temps très long avant de prendre les décisions stratégiques nécessaires à la mise en œuvre du programme comme la nomination d'un Agent de liaison/ Secrétaire exécutif (directeur de programme) et, ensuite, de réguler l'organisation des responsabilités des différentes directions de ce ministère au sein de ce programme. Le style de gouvernance est aussi responsable du non-respect du planning. Vu le manque de clarté dans le mandat du DP et son manque de légitimité, il ne pouvait prendre seul aucune décision. La consultation et le consensus à obtenir prenaient souvent plusieurs semaines.

La mise en route de la consultance avec Caféine.Studio a aussi tardé. Les premiers contacts remontent au 21 avril 2017, mais, comme ils étaient surchargés de travail, la première mission ne sera effectuée qu'en mai 2018. Il s'agit donc d'une année entière qui aurait pu être mise à profit pour faire avancer cette partie du programme.

Le climat sécuritaire au cours du PPA, qui a coûté près de soixante jours d'inactivité, et l'absentéisme du personnel, pour des raisons personnelles ou professionnelles, ont aussi perturbé l'agenda.

En ce qui concerne la gestion du budget, l'analyse des données a montré que le taux d'exécution budgétaire avait été faible, mais que toutes les dépenses réalisées étaient nécessaires et qu'elles ont été réalisées selon les normes. Toutes les activités menées bien l'ont été au moindre coût et dans des délais acceptables si l'on prend en compte les retards mentionnés. De grosses dépenses qui n'auraient absolument rien amené en termes de résultat ont été évitées malgré la pression du partenaire. Dans ces conditions, on peut considérer que l'exécution budgétaire réalisée a été efficace.

La qualité des services et produits est très satisfaisante et elle constitue un élément important qui renforce la vision d'efficacité de ce programme. Malgré une série d'obstacles liés au contexte déjà évoqué, la qualité des acteurs (l'expertise des consultants conjuguée avec une équipe MENFP/APEFE

qui s'est peu à peu perfectionnée), des outils et des procédures adéquats mis en place afin de maintenir en permanence une communication et effectuer un suivi efficace, dans le cadre d'un travail formation/production à distance, additionnée à un processus de production très précis a permis d'aboutir à un produit très appréciable : un parcours de formation autonome d'apprentissage du français (compréhension écrite et expression écrite), disponible sur une plateforme Moodle utilisable en Haïti ou ailleurs.

La durabilité

Dès le départ, les conditions de durabilité étaient loin d'être assurées si l'on tient compte du contexte général de coopération en Haïti. D'abord, la phase de formulation avait été peu participative, ensuite on relève un faible engagement et des indécisions répétées chez les partenaires tout au long de la mise en œuvre du programme. Finalement, le processus de décentralisation qui aurait permis d'assurer une durabilité locale n'a jamais pu aboutir. Toutefois, au niveau du renforcement technique du partenaire des constatations favorables ont été observées.

L'appropriation

Le partenaire n'a jamais vraiment été en capacité de gérer le programme. D'abord, le cadre légal ne précisait ni le mandat du DP ni les relations qu'il devait entretenir avec les autres acteurs. Ce représentant du partenaire, qui aurait dû exercer le leadership au nom de celui-là, n'a pas pu assurer ce rôle. D'abord, son titre n'était pas clair, ensuite, il n'avait pas l'autorité légitime (expertise dans le domaine), il n'avait pas le temps, il jouissait d'une santé fragile et il n'a jamais été accepté par ses pairs du MENFP. Il était pourtant un homme conciliant et intègre, mais les conflits récurrents et parfois violents au niveau du ministère ont mis à mal la possibilité de tout leadership.

Parmi les nombreuses directions représentées au CP seules, deux d'entre elles, la DFP et l'UTICE intervenaient. Ensuite, on peut, une nouvelle fois, reprocher à l'étape de formulation de n'avoir pas inclus les acteurs importants du MENFP et le fait qu'il n'y ait pas eu la volonté politique de travailler dès le départ à la décentralisation des activités afin que les acteurs de terrain, souvent plus intéressés par des changements directs dans leur environnement soient impliqués. Le manque total d'équité de genre au sein de la gouvernance constitue également un facteur qui n'a pas favorisé l'appropriation.

Le genre

Au niveau de la gouvernance et de l'encadrement, les positions étaient toutes occupées par des hommes et donc que les femmes n'y ont eu aucun rôle. Cette situation aurait dû être traitée en amont, dès la formulation du programme. Par contre, au niveau technique et productif, ce sont essentiellement des femmes qui ont permis au programme de récolter des résultats grâce à l'élaboration du parcours de formation en ligne, activité durable. Ensuite, ce sont aussi surtout des femmes qui ont bénéficié des transferts de compétences et qui sont donc qualifiées pour continuer à produire et mettre en œuvre des formations en ligne. Enfin, l'analyse des documents permet de montrer que l'APEFE, via son programme IFADEM, a largement favorisé le recrutement et l'emploi de femmes, principalement dans le cadre des activités liées à l'élaboration d'un parcours de formation.

L'environnement

En fait, le programme ne s'est pas construit depuis l'environnement et le document de PPA ne proposait aucune stratégie dans ce sens malgré la situation préoccupante du pays dans ce domaine. C'est chemin faisant que des réflexions et des opportunités d'aborder le sujet ont surgi. Le programme a finalement été assez respectueux de l'environnement, car la grande majorité des activités abouties se sont réalisées à distance.

Le numérique

Le programme avait été totalement conçu autour du numérique, mais il n’y a pas eu au départ une étude de faisabilité technique qui aurait permis de démarrer sur certaines certitudes. Les résultats de l’évaluation de la seconde phase (OIF), obtenus tardivement (18 mois après la phase de formulation du programme APEFE) mentionnaient les problèmes rencontrés dans le domaine et le fait de n’avoir pas atteint les résultats prévus, mais n’apportaient aucune recommandation solide. Une réponse pertinente a été apportée à la question du dispositif à utiliser pour la numérisation des contenus et leur mise en ligne via la production d’un parcours de formation autonome d’apprentissage du français (compréhension écrite et expression écrite) élaboré en Haïti et disponible sur une plateforme Moodle et qui constitue un apport appréciable.

1.1.3. Principales leçons apprises

Leçon apprise No1 : Pertinence

Lors de la formulation d’un programme, il est essentiel de ne pas tenir pour acquises les recommandations établies par un programme antérieur, quelle que soit la notoriété de l’institution responsable de celui-ci. Il est indispensable d’effectuer la formulation sur base d’une étude de terrain vérifiant toutes les conditions de faisabilité du programme et, en cas d’incertitudes même minimales, sur certains paramètres, formuler des conditions préalables, des hypothèses ou les considérer en matière de risques.

Leçon apprise No 2 : Efficacité

Si les bénéficiaires d’un programme font partie d’une/ de structure(s) locale(s), il est important de poser la décentralisation de la gouvernance comme une condition préalable. Il est important d’inscrire cette décentralisation dans les documents contractuels, comme la convention de partenariat, et veiller à ce que les partenaires locaux aient une voix au Comité de Pilotage.

Leçon apprise No 3 : Efficacité

Lors de la formulation, il faut être plus vigilant et réaliser une étude approfondie des risques, qui ne prenne rien pour acquis, construire et mettre en œuvre une véritable stratégie de gestion des risques, non plus comme un complément au cadre logique, mais comme un outil pertinent et actualisable de «risk management», qui établisse des corrélations entre risques, mais aussi définisse des plans d’évitement et de remplacement.

Leçon apprise No 4 : Efficience

Afin de prévenir et/ou de gérer les retards dans le planning d’activités, il est indispensable dès le départ de clarifier les mandats des gestionnaires (DP et AP) afin qu’ils puissent prendre des décisions rapides et/ou présenter des propositions au niveau supérieur.

Leçon apprise No 5 : Efficience

Il est important de ne pas se lancer dans de grands investissements, en première année, si une étude de faisabilité n’a pas été réalisée et tant que les conditions de leur utilisation ne sont pas garanties. L’efficience, c’est aussi accepter de ne pas exécuter certaines parties du budget lorsque les conditions ne sont pas réunies.

Leçon apprise No 6 : Efficience

Dans un contexte jonché d’obstacles, un processus de formation/production à distance peut déboucher sur des produits ou des services remarquables si l’on fait confiance tant à des experts de qualité, appliquant une méthodologie et des outils efficaces de communication, de suivi et de production, qu’à la capacité d’apprentissage et de motivation continue de l’équipe locale.

Leçon apprise No 7 : Durabilité

Lors de la phase de formulation d'un programme, il faut prévoir une stratégie de partenariat totalement adaptée aux besoins du programme, mais aussi aux caractéristiques d'un pays catalogué pour la mauvaise qualité de sa gestion et pour son manque de transparence et, dans laquelle, la cogestion *strictu sensu* peut ne pas représenter la seule option de gouvernance acceptable.

Leçon apprise No 8: Appropriation

Pour favoriser l'appropriation d'un programme, et amener le partenaire à en assumer le leadership, il est nécessaire d'en réaliser la formulation avec l'ensemble des parties, de veiller à élaborer une convention de partenariat qui limite le nombre des intervenants avec pouvoir de décision et qui définisse clairement le rôle du DP. L'APEFE devra pouvoir émettre des critères pour sa désignation afin de s'assurer que celui-ci puisse assumer une autorité légitime auprès des autres intervenants. Enfin, il est nécessaire d'inclure la décentralisation comme volet incontournable de ce processus.

Leçon apprise No 9: Genre

Dans un pays les femmes sont fortement discriminées au niveau de leurs droits citoyens, éducatifs, juridiques et économiques, il est essentiel de veiller à favoriser des conditions de gouvernance équitative sous forme de conditions préalables, et d'hypothèses dès la formulation du cadre logique. Il est essentiel d'assurer une rédaction « genrée » des indicateurs de résultats et d'être plus proactif au niveau de l'espace de gouvernance des femmes dans la convention de partenariat. Il faut aussi des activités spécifiques concernant le genre au sein des Résultats.

Leçon apprise No 10 : Environnement

Dans un pays où les performances en matière de protection de l'environnement sont aussi préoccupantes, il est essentiel de prendre en compte celui-ci comme une dimension stratégique avec, en préalable, la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement et l'élaboration d'outils micro-environnementaux comprenant une grille de critères et des indicateurs. Il faut éviter de ne le considérer que comme un thème transversal et prévoir, au sein des Résultats, des activités spécifiques.

Leçon apprise No 11: Digitalisation

Dans un programme où les solutions technologiques occupent une place prépondérante, il est essentiel que le partenaire soit représenté par un DP ayant une bonne compréhension du domaine et capable de justifier des propositions techniques auprès de ses autorités et que l'APEFE puisse s'appuyer sur les compétences d'un AT local ou de consultants externes de haut niveau. D'autre part, il est indispensable que la phase de formulation soit précédée par une étude de faisabilité, en fonction du contexte, qui présente une évaluation technique et financière des options possibles.

Conclusion :

Suite au manque d'efficacité (aucun résultat atteint), dû à des retards importants et des blocages insurmontables, de conditions de durabilité et d'appropriation qui n'ont jamais été remplies, principalement à cause d'une gouvernance déficiente, d'absence de leadership et de querelles régulières au sein de l'équipe du partenaire, ce programme n'avait plus aucun avenir même s'il a été plutôt efficient au niveau des dépenses réalisées et même s'il était parvenu à réaliser un outil de formation de qualité, à former une équipe de techniciens de qualité et à transférer ses acquis au PACERD. La décision de l'APEFE d'arrêter le programme était donc la meilleure option.