RAPPORT ANNUEL 2019

LUX DEV

Agence luxembourgeoise pour la Coopération au développement

DOSSIER SPÉCIAL

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

SOMMAIRE

Le renforcement de capacités, moteur du changement 4

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS, C'EST QUOI AU JUSTE ? 5

Mais comment définit-on capacités, renforcement des capacités, appui au renforcement des capacités ? 5

LUXDEV, UN ACCOMPAGNATEUR DU CHANGEMENT 7

LE RENFORCEMENT DE CAPACITÉS, UN MOTEUR À TROIS SOUPAPES 9

L'individu, premier agent de changement 9

Des organisations performantes comme accélérateur de changement 14

Un environnement favorable pour des changements solides et durables 18

QUELLES APPROCHES POUR AMÉLIORER LES APPUIS AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ? 23

DOSSIER SPÉCIAL

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

LE RENFORCEMENT DE CAPACITÉS, MOTEUR DU CHANGEMENT

Il est bien loin le temps où LuxDev était mandatée pour construire, de manière isolée, un lycée ou un hôpital, et aider au bon fonctionnement de celui-ci. Il s'agit maintenant de contribuer au développement durable de services sociaux de qualité. Cela passe par des appuis aux politiques publiques complexes, portées par les pays partenaires. Pour ce faire, les deux principaux leviers sont :

- la réalisation d'infrastructures incluant la mise à disposition d'équipements adaptés ; et
- l'appui au renforcement des capacités impliquant des investissements complémentaires dans le capital humain, les organisations et le contexte institutionnel.

Pour que les systèmes nationaux appuyés gagnent en efficacité et en durabilité, ces deux types d'appui doivent pouvoir être combinés. À travers les investissements physiques de type infrastructures / équipements, l'accès aux services est élargi. Grâce aux appuis au renforcement des capacités, la qualité et la gouvernance des services apportés sont plus robustes, le tout s'inscrivant dans une perspective d'autonomie à long terme des systèmes, des organisations et des acteurs des pays partenaires appuyés. Ces deux types d'appuis sont indissociables. Les investissements physiques réalisés ne peuvent fonctionner et être durables, sans que le système qui les « gère » ne soit fonctionnel et performant.

Il est important de bien doser entre appuis *hard* et *soft*[1]. Cela est souvent rendu difficile par le fait que les appuis *soft* sont, la plupart du temps, peu visibles, et moins tangibles que ceux relatifs aux infrastructures et équipements. Leur pertinence peut ainsi être remise en question. Pourquoi investir dans des processus longs, souvent silencieux et incertains ? N'attendons-nous pas plutôt des résultats rapides et visibles, facilement identifiables ? Le renforcement des capacités relève souvent de la partie immergée de l'iceberg. Il est souvent long à mettre en place et difficile à apprécier.

Mais qu'entend-on par renforcement des capacités ? Quels sont les grands enjeux ? Quelle place et quelle vision pour l'appui au renforcement des capacités aujourd'hui et demain pour LuxDev ? Quels sont les résultats et les changements constatés sur le terrain ? Enfin, quelles sont les approches, méthodologies et outils innovants pour améliorer les appuis au renforcement des capacités et permettre à ceux-ci d'atteindre le maximum d'effets en termes de performance et de changement ?

1 « Hard » renvoie aux investissements « lourds » de type infrastructure ou équipement, « soft » concerne les investissements dans le capital humain, la qualité et la gouvernance, passant souvent par des appuis « immatériels » au renforcement des capacités.

01 LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS, C'EST QUOI AU JUSTE ?

En faisant le point sur l'expérience accumulée depuis 50 ans, le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE)[2] met en avant le fait que les donneurs comme les pays partenaires ont longtemps eu tendance à considérer le renforcement des capacités comme un processus essentiellement technique ou comme un transfert de connaissances et de modèles institutionnels du Nord vers le Sud. L'appropriation et la prise en main à l'échelon local ont été souvent négligées. Le contexte politique et institutionnel plus large dans lequel s'inscrivaient les efforts de renforcement des capacités a peu été pris en compte. Pour renforcer les capacités, il ne suffit pas seulement d'améliorer les connaissances et les compétences des individus. En réalité, le renforcement des capacités est très largement subordonné à la qualité et à la gouvernance des organisations au sein desquelles les individus travaillent. Les activités menées par ces organisations sont, elles-mêmes, influencées par l'environnement général, entre autres les structures de l'autorité et du pouvoir, et les institutions.

Ces 10 dernières années, le renforcement des capacités a ainsi pris une nouvelle dimension. Les différentes discussions et références internationales portant sur l'efficacité du développement sont sans équivoque[3]. Le renforcement des capacités constitue l'un des principaux enjeux du développement, tant pour les donneurs que pour les pays partenaires, une composante essentielle de l'efficacité du développement. « Toutes les parties conviennent que faute de capacités nationales suffisantes, les efforts de développement déployés dans de nombreux pays comptant parmi les plus démunis ont peu de chances d'aboutir, même s'ils bénéficient de ressources financières sensiblement accrues[4] ».

C'est aussi un élément clé pour la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD), y compris dans les situations de conflit et de fragilité. Ainsi, il est visé à travers l'ODD 17 portant sur les partenariats d'« apporter, à l'échelon international, un soutien accru pour assurer le renforcement efficace et ciblé des capacités des pays en développement et appuyer ainsi les plans nationaux visant à atteindre tous les ODD, notamment dans le cadre de la coopération Nord-Sud et Sud-Sud et de la coopération triangulaire ».

MAIS COMMENT DÉFINIT-ON CAPACITÉS, RENFORCEMENT DES CAPACITÉS, APPUI AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ?

Renforcement des capacités
processus par lesquels les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble, libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans

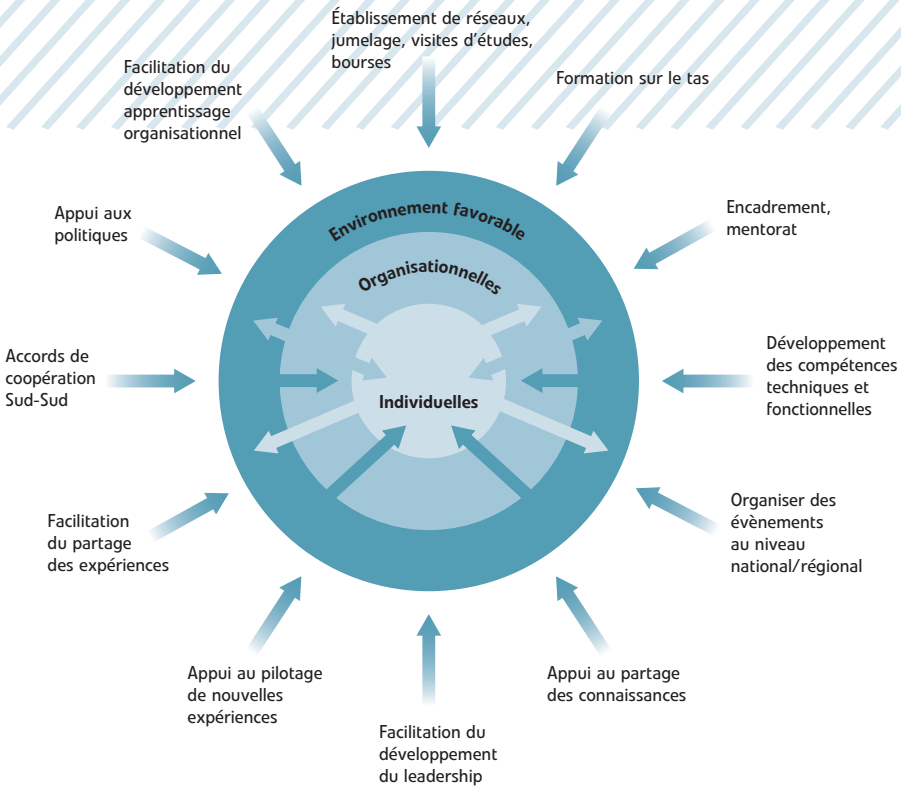
Capacités
aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès

Appui au renforcement des capacités
actions entreprises par les partenaires (nationaux et extérieurs) pour accompagner, faciliter ou catalyser le développement des capacités et les processus de changement qui s'y rattachent

2 Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques (OCDE, 2006)
3 La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, l'examen de la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire, le programme d'action d'Accra et le partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement
4 « Pourquoi mettre l'accent sur les capacités ? » dans la revue de l'OCDE sur le développement, 2008/3 n°9

De ces définitions proposées par l'OCDE, il ressort plusieurs spécificités importantes à souligner.

Tout d'abord, le renforcement des capacités porte sur différents niveaux. On en retient généralement trois : le niveau individuel, le niveau organisationnel et le niveau contextuel ou institutionnel. Nous verrons que les appuis de LuxDev au renforcement des capacités portent sur ces différents niveaux. L'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) a mené une réflexion approfondie sur ces trois niveaux et les schématise de la manière suivante (voir schéma ci-contre).



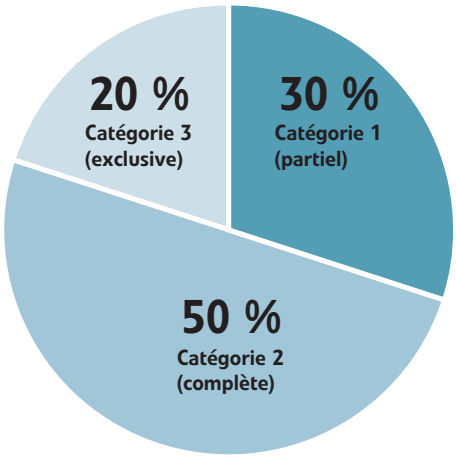
Pour en savoir plus, nous vous conseillons d'écouter la présentation de Madame Marcella Villareal – Directrice partenariat coopération Sud-Sud – FAO.

Ensuite, pour que les capacités aux différents niveaux se développent et se renforcent, il faut du temps, parfois beaucoup de temps. Il est illusoire de penser par exemple qu'une simple session de formation permettrait de développer durablement les compétences dans un domaine. L'accompagnement doit pouvoir s'inscrire dans la durée, et combiner avant ou après la formation d'autres types d'appuis.

Enfin, le rôle des partenaires extérieurs, dont fait partie LuxDev, n'est pas de faire directement du renforcement des capacités, mais d'appuyer les processus qui lui sont rattachés, avec un rôle d'accompagnement, de facilitation et de catalyseur. Un des enjeux forts lié au renforcement des capacités est que celui-ci devrait être porté autant que possible, par des acteurs et dispositifs nationaux.

02 LUXDEV, UN ACCOMPAGNATEUR DU CHANGEMENT

Les interventions de LuxDev se réalisent dans le cadre de coopération, dont le principe fondamental est le partenariat. Au fil du temps, les relations avec les différents pays partenaires de la Coopération luxembourgeoise ont mûries. Basés sur une confiance et une responsabilité mutuelle, ces partenariats ont amené LuxDev à évoluer dans son rôle. Il est de moins en moins question, de « faire pour » ou de « faire faire ». LuxDev se positionne comme « accompagnateur » des changements et de la performance des politiques publiques. Pour ce faire, le principal levier constitue l'appui au renforcement des capacités. Il ne s'agit plus de limiter nos actions à la réalisation d'infrastructures, mais de combiner nos appuis, si possible à ceux d'autres partenaires, pour renforcer de manière durable et dans un temps plus long, les systèmes et politiques des pays partenaires et de contribuer ainsi à ce que ceux-ci deviennent davantage performants et autonomes. Ainsi, en 2019, la quasi-totalité des interventions impliquant LuxDev intègrent une composante d'appui au renforcement des capacités.



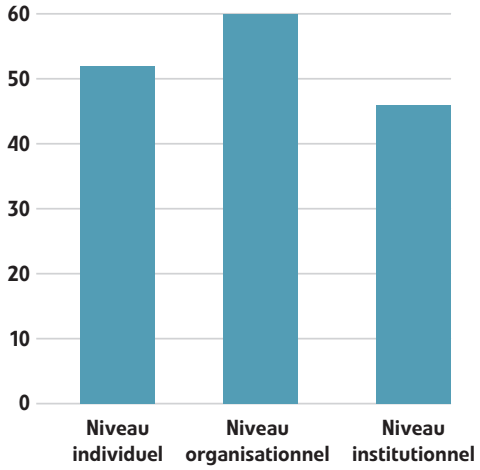
Niveau de prise en charge du renforcement des capacités (enquête interne, LuxDev 2019)[5]

L'importance de l'appui au renforcement des capacités de chaque intervention est liée à la nature de celle-ci et souvent aux modalités d'exécution retenues. Lorsque les responsabilités et les ressources sont transférées aux partenaires, cette composante peut prendre une place prépondérante et combiner plusieurs types d'appui.

Selon une enquête interne, 70 % des interventions de l'Agence opèrent sur les trois niveaux de renforcement des capacités et 20 % sont dédiées exclusivement au renforcement des capacités.

C'est par exemple le cas au Kosovo à travers un appui à l'intégration européenne et au Laos, à travers deux appuis, l'un portant sur la promotion du concept de l'État de droit et l'autre sur la gestion de l'aide publique au développement.

Concernant les trois niveaux de renforcement des capacités, il se dégage une dominante pour le niveau organisationnel. Le niveau individuel, renvoyant au renforcement des compétences, est également à un niveau élevé, alors que les appuis au niveau institutionnel sont un peu moins développés.



Niveaux de renforcement des capacités appuyées (LuxDev 2019)

L'analyse des différents types d'appuis fait ressortir une grande diversité et souvent la combinaison de plusieurs appuis aux trois niveaux de renforcement des capacités. Au niveau individuel, on note tout de même la prédominance de la formation et du coaching. En 2019, 15 MEUR du fonds de la Coopération au développement luxembourgeois ont ainsi été mobilisés pour appuyer des activités de formation à travers les interventions impliquant LuxDev, représentant environ 15 % du budget total exécuté.

Au niveau organisationnel, les appuis touchent à la fois le développement stratégique (diagnostic, plan de développement), les procédures et outils de management (manuel de procédures, applications informatiques) et les conditions de travail (logistique, bureautique). Enfin, au niveau institutionnel, les appuis à la gouvernance sectorielle prédominent, comme par exemple le renforcement du cadre réglementaire et/ou la création de nouvelles institutions.

5 Ces données sont basées sur une enquête interne menée fin 2019. Pour analyser l'ensemble des interventions de LuxDev en 2019 (total de 44) du point de vue du renforcement de capacités, trois catégories ont été établies : catégorie 1 (partiel) : la composante RC est limitée et porte sur 1 ou 2 niveaux de RC ; catégorie 2 (complète) : la composante RC est importante et porte sur les trois niveaux de RC ; catégorie 3 (exclusive) : l'intervention ne porte que sur l'appui au RC.

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS, UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE DE LA COOPÉRATION LUXEMBOURGEOISE

Depuis plus de deux décennies, le renforcement des capacités est perçu comme une approche incontournable des politiques de développement. Ainsi, la Coopération luxembourgeoise met le renforcement des capacités au cœur de ses interventions depuis près de 15 ans. Le Luxembourg considère le renforcement des capacités comme une approche transversale. Il concerne tous les secteurs et tous les pays d'intervention, quelle que soit la modalité d'intervention choisie.

Dès 2010, le ministère luxembourgeois des Affaires étrangères et européennes (MAEE) s'est doté d'une stratégie dans ce domaine. S'appuyant sur les définitions, concepts et enseignements tirés de l'expérience des pays membres du CAD/OCDE et de la Commission européenne, cette stratégie donne les orientations et s'adresse particulièrement aux personnels de terrain.

Fin 2016, le MAEE a commandité une évaluation indépendante de l'approche globale du renforcement des capacités au sein de la Coopération luxembourgeoise. Cette évaluation stratégique a examiné les appuis au renforcement des capacités de huit interventions en Afrique de l'Ouest. Elle a permis d'identifier des leçons apprises et d'émettre des recommandations pour une meilleure prise en charge du renforcement des capacités.

Une des recommandations de cette évaluation proposait de développer une guidance opérationnelle spécifique afin de donner un véritable cadre d'identification, de formulation, de suivi-évaluation et de mise en œuvre au-delà des questions de procédures ou des questions financières sur le sujet. LuxDev a ainsi élaboré un guide sur le renforcement des capacités.

La stratégie générale de la Coopération luxembourgeoise « en route pour 2030 » sortie en 2018, a confirmé la place centrale du renforcement des capacités et en fait la « priorité clé » pour LuxDev. Cela se traduit par l'axe 1 de la Vision 2030 de LuxDev en cours d'élaboration, axe dédié à l'accompagnement des pays partenaires.

La Coopération luxembourgeoise continuera de favoriser les actions de renforcement de capacités.

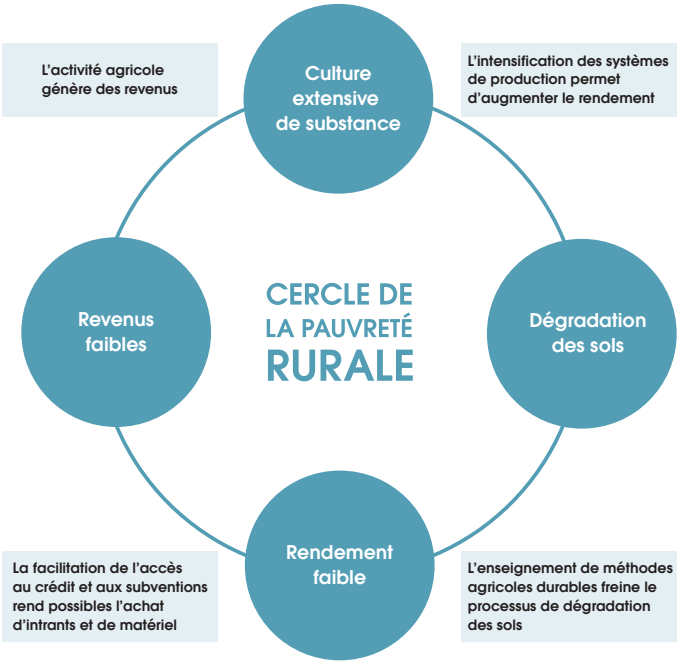
Le Luxembourg investira dans des programmes de renforcement de capacités par la mise à disposition d'une assistance technique et scientifique ainsi que par le transfert de technologies et de connaissances. L'impact des actions de coopération dans les pays partenaires est maximisé par le renforcement des capacités tant au niveau individuel, qu'organisationnel et institutionnel. En matière de renforcement de capacités, le Luxembourg applique une approche axée sur la demande, adaptée aux contextes et à la culture locale des pays partenaires et basée sur leurs besoins et priorités actuels et futurs. Le renforcement de capacités est la priorité clé de LuxDev, l'agence luxembourgeoise chargée de la mise en œuvre des interventions en matière d'aide bilatérale.

03 LE RENFORCEMENT DE CAPACITÉS, UN MOTEUR À TROIS SOUPAPES

Les appuis se traduisent par des formes très diversifiées. Voici, pour chaque niveau de renforcement des capacités, quelques illustrations tirées d'expériences concrètes. Il est à souligner que lorsque les actions de coopération sont inscrites dans une logique de délégation aux partenaires et d'accompagnement, même les appuis *hard* du type « construction d'infrastructures » ou « fournitures d'équipements » peuvent contribuer au renforcement des capacités. Ce mode de coopération est plus partenarial et permet d'impliquer l'ensemble des acteurs d'un système, du niveau national au niveau local, impliquant les acteurs publics comme privés.

L'INDIVIDU, PREMIER AGENT DE CHANGEMENT[6]

Longtemps, la perception générale du renforcement des capacités se limitait à la conduite d'activités de formation, parfois accompagnées d'une assistance technique. Le développement des compétences individuelles doit bien sûr pouvoir recourir à ce type d'appui. Dans le cadre des appuis au renforcement des capacités impliquant LuxDev, le développement des compétences individuelles occupe d'ailleurs une place prépondérante et se décline sous des formes multiples avec l'intervention d'acteurs diversifiés. Un des enjeux est de soutenir des démarches qui soient à la fois pertinentes, permettant de répondre à des besoins clairement établis, et le plus intégrées possibles aux dispositifs nationaux en charge des ressources humaines, afin de garantir la pérennité, base de tout développement durable. Il importe également de combiner les appuis en formation à d'autres types d'appuis pour optimiser le potentiel d'effets et de changement.



Briser le cercle de la pauvreté et faciliter l'insertion des jeunes en milieu rural au Niger

Le développement des compétences est indissociable du secteur de la formation professionnelle, dans lequel les interventions de la Coopération luxembourgeoise sont anciennes, massives et systémiques. Celles-ci portent autant sur l'accès, que sur la qualité et la gouvernance des dispositifs nationaux de développement de compétences avec comme objectif d'améliorer l'employabilité des jeunes et adultes inactifs ou sous-employés. Mais souvent, la formation seule, même si elle est adaptée grâce au recours à l'approche par les compétences, n'est pas suffisante pour atteindre le changement souhaité.

Au Niger, une stratégie combinant trois types d'appuis a été déployée avec succès. L'appui au parcours des jeunes agriculteurs se réalise à travers trois activités : la formation, le conseil agricole et l'installation à travers le crédit agricole.

Ce dispositif d'appui, piloté par le Conseil régional de Dosso, avec l'appui des Coopérations luxembourgeoise et suisse, accueille autant de femmes que d'hommes, âgés de 18 à 35 ans.

Fin 2019, avec 9 786 jeunes agriculteurs formés, dont 57 % de femmes, l'objectif fixé à 10 000 jeunes est pratiquement atteint. 3 725 promoteurs ont pu s'installer par le biais du crédit agricole. Mais au-delà des résultats quantitatifs, des changements profonds sont perceptibles dans la vie quotidienne des jeunes bénéficiaires. Dans la publication « Les nouveaux visages de l'activité agricole », les parcours de jeunes hommes et femmes du département de Loga mettent en avant des mutations socio-économiques voir sociétales profondes.

En voici un extrait

Cette initiative a bousculé les habitudes. En effet, dans cette partie de la région, les femmes n'ont jamais accès à la terre. Le droit coutumier les prive de tout héritage immobilier. Il a donc fallu convaincre des maris, des pères parfois, de prêter un champ à leur femme ou à leur fille.

6 Les capacités individuelles concernent les compétences, les aptitudes, les connaissances et habilité à les utiliser, les attitudes, les valeurs et la culture.

Pour faciliter les démarches de sensibilisation, le programme a mis en place un système de démonstration dans le champ école qui sert de salle de classe à ciel ouvert. Une partie du champ est cultivée selon les méthodes enseignées, c'est en quelque sorte le champ expérimental. L'autre partie est cultivée de façon traditionnelle, c'est le champ témoin. La différence entre ces deux parties du terrain est si frappante qu'elle suffit à emporter l'adhésion de la plupart des villageois. C'est ainsi que Mariama a pu convaincre son mari de la laisser participer, sans trop de difficultés. Elle a 29 ans et compte sur de nouveaux bénéfices pour améliorer le quotidien de ses quatre enfants. Et pourquoi pas leur permettre de continuer l'école, elle qui n'a jamais pu y aller. « Aujourd'hui, c'est mon mari qui veut reproduire ce que j'ai appris sur l'ensemble de nos terres » raconte-t-elle, non sans une certaine malice.

Amener les producteurs agricoles du Sahel à être plus résilients face aux changements climatiques

Dans les pays du Sahel, l'économie est restée essentiellement agropastorale. Elle occupe plus de 75 % de la population. Les activités agropastorales restent largement tributaires des fluctuations climatiques, notamment de la variabilité pluviométrique.

Cela représente un risque majeur pour la production agricole avec des conséquences socio-économiques et environnementales importantes, notamment :

- la baisse des rendements des cultures ;
- la modification des systèmes de production et des écosystèmes ;
- la croissance réduite du couvert végétal, voire la disparition des espèces les moins résistantes à la sécheresse ;
- l'ensablement et l'assèchement des fleuves et rivières ; ainsi que
- le déplacement des ruraux vers les villes, augmentant le chômage et la pauvreté.

Par conséquent, la promotion de l'utilisation des informations liées au climat dans la planification et la conduite des activités agricoles s'avère, plus que jamais, nécessaire. Dans cette optique, un partenariat a été initié au Mali avec l'Agence nationale de la météorologie, Mali Météo, depuis la campagne agricole de 2017.

L'accompagnement de Mali Météo prend différentes formes comme la formation des paysans, la diffusion d'informations ou la mise en place d'outils de mesure. Cela a permis de développer sur le terrain, la météorologie agricole. Celle-ci analyse l'action des facteurs météorologiques, climatologiques et hydrologiques en vue d'améliorer la gestion des exploitations agricoles.

Cette assistance apportée par Mali Météo a permis aux paysans observateurs et aux producteurs de façon générale de s'assurer de l'importance et de l'utilité du respect des avis et conseils agro-météorologiques dans la planification et la conduite des activités agricoles.

Suite à la réalisation d'une mini-enquête, il ressort que parmi les paysans observateurs :

- 93 % collectent régulièrement les données après chaque pluie ;
- 71 % utilisent les téléphones pour la collecte et l'envoi des données pluviométriques à Mali-Météo ;
- 76 % ont participé à l'atelier et ont pu faire le choix de leurs sites de cultures en fonction des caractéristiques pluviométriques partagées par Mali Météo ;
- 100 % utilisent les avis et conseils agro-météorologiques dans la planification et conduite des activités agricoles.

Renforcer les compétences des fonctionnaires en vue de l'intégration du Kosovo dans l'Union européenne (UE)

Le développement des compétences peut répondre à des besoins très précis et spécifiques. Au Kosovo, il s'agit, par exemple, de contribuer aux efforts du Kosovo pour répondre aux exigences de l'Accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'UE, entré en vigueur au printemps 2016. Afin de respecter ses obligations en vertu de l'ASA, le Kosovo doit s'engager dans de nouvelles réformes démocratiques, réaliser le développement social et économique, ainsi que s'aligner progressivement sur la législation et les normes de l'UE. En accord avec les autorités kosovares, l'appui repose sur un plan et des stratégies de renforcement des compétences.

En 2019, une facilité de développement des ressources humaines a été mise en place. Elle est soutenue conjointement par la Norvège et le Luxembourg. Sous la coordination du ministère de la Coopération européenne du Kosovo, des formations courtes et spécifiques destinées aux acteurs publics kosovars sont soutenues, ainsi que de l'assistance technique et d'autres formes de transfert de connaissances. Cela contribue à répondre aux exigences de l'ASA et à d'autres obligations en lien avec le cadre normatif de l'UE. Ce mécanisme permet de couvrir 18 des 35 chapitres de négociation pour l'intégration dans l'UE (soit un peu plus de la moitié).

À titre d'exemple, trois ateliers de formation et d'analyse ont été conduits en 2019. Il s'agissait d'accompagner le personnel travaillant à l'analyse des politiques de l'UE et à l'adaptation des cadres normatifs kosovars à celles-ci dans différents domaines : marchés publics, maladies transmissibles, droits d'auteur et autres droits connexes. Au-delà du développement des compétences des fonctionnaires kosovars, cet appui a permis de rédiger trois documents conceptuels de qualité sur les thématiques susmentionnées, prêts à être soumis à l'adoption par le gouvernement du Kosovo. Cela constitue un cas concret de formation-action qui permet au Kosovo d'avancer vers son objectif à long terme d'intégration européenne.

Renforcer durablement en nombre et en qualité les ressources humaines du secteur de la santé au Laos

Le Laos est actuellement confronté à une grave pénurie de professionnels de santé bien formés et qualifiés, ainsi qu' à une répartition inégale des prestataires de soins de santé (médecins, infirmières et sages-femmes). Cette situation est liée à des limites tant au niveau de la qualité de la formation, que des capacités de gestion du secteur de la santé et des incitations pour le personnel. Par conséquent, le renforcement en quantité et en qualité du personnel de santé a été adopté comme l'une des cinq priorités de la Stratégie nationale du secteur de la santé (2013-2025).

Ainsi, le programme Laos-Luxembourg d'appui au secteur de la santé qui porte sur trois provinces (Vientiane, Bolikhamxay et Khammouane) met fortement l'accent sur le développement professionnel des ressources humaines, cela afin d'améliorer les prestations de santé destinées à la mère et au nouveau-né. Un programme de bourses permet de renforcer d'une part les compétences cliniques

Atelier de rédaction du document conceptuel sur les marchés publics

INSTITUTIONS DE FORMATION PARTICIPANT AU PROGRAMME

AU LAOS

1. Université des sciences de la santé
2. Collège d'infirmières de Khammouane
3. École d'infirmières provinciale de Vientiane

EN THAÏLANDE

4. Université de Khon Kaen
5. Collège d'infirmières Boromarajonani à Khon Khaen
6. Collège de Nakhon Ratchasima

au niveau provincial, mais aussi les compétences de supervision et de leadership au niveau des hôpitaux provinciaux ainsi que les compétences des prestataires de soins de santé des provinces, des districts et des centres de santé. Ce programme de bourse est porté par les services provinciaux du ministère de la Santé et il implique les institutions nationales de formation et pour certaines spécialités, fait appel à des institutions thaïlandaises (coopération sud-sud). Des bourses sont proposées sur le long ou le court terme, avec un total à ce jour de 292 personnes formées (dont 220 sur le long terme).

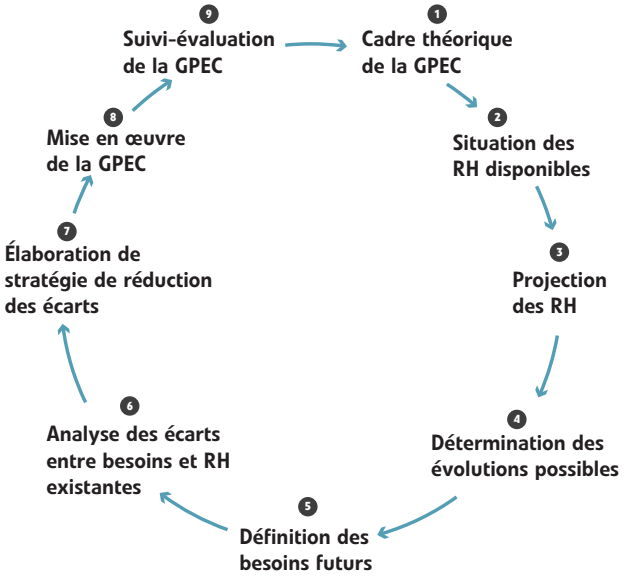
L'investissement réalisé est essentiel compte tenu du fait que les trois hôpitaux provinciaux appuyés, fournissent des soins médicaux, chirurgicaux et obstétricaux pour une population totale d'environ 1,2 million (dont 582 445 femmes). Ils sont également chargés de la supervision technique de 26 hôpitaux de district et de 177 centres de soins de santé primaires. Cet effort contribue, avec les autres appuis apportés au système de santé, à une amélioration appréciable des indicateurs de santé dans les provinces concernées.

Une piste intéressante de cette intervention est de valoriser les infrastructures existantes pour renforcer les compétences de manière pratique. Par exemple, les étudiants en médecine chirurgicale Lao ne peuvent pas « pratiquer » en Thaïlande. De ce fait, leur formation risque de rester purement théorique. Il est donc proposé d'utiliser les hôpitaux provinciaux pour développer le côté pratique de formation.

Améliorer durablement la gestion des ressources humaines et le développement rationnel et durable des compétences (Burkina Faso / Niger / Sénégal)

Pour développer de manière cohérente et durable les compétences, il est important de lier le niveau individuel au niveau organisationnel. La formation doit se faire dans le cadre d'une approche intégrée au sein de l'organisation appuyée, et non de manière non isolée. La formation est l'un des outils de la gestion des ressources humaines. Afin d'appuyer le développement de compétences de manière systémique et durable, il est, dans ce sens, possible d'appuyer les dispositifs de gestion des ressources humaines (GRH) mis en place par les partenaires. Dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest (au Burkina Faso dans le secteur forestier, au Niger dans le secteur de l'hydraulique, au Sénégal dans les secteurs de la santé et de la formation professionnelle), une telle démarche a été initiée ces dernières années.

Sur la base d'un diagnostic détaillé de la GRH, différents appuis ont été apportés au sein des administrations partenaires, avec comme objectif de contribuer à un management plus qualitatif des ressources humaines, complété généralement par l'implémentation d'outils et de systèmes informatiques de gestion. Cela a pu être conduit en collaboration avec d'autres coopérations, la Suède au Burkina Faso et le Canada au Sénégal. Pour implémenter ce type de gestion appelée généralement gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), le processus suivant a été mis en œuvre au Niger[7] :



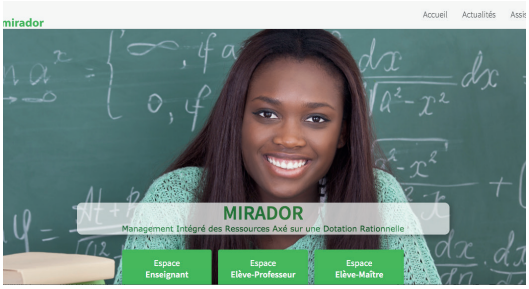
7 Modélisation de la démarche développée au Niger, en appui au ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement.

Au Burkina Faso, dans le secteur forestier, la même démarche a été adoptée pour appuyer l'élaboration d'un plan de formation triennal (2016 – 2018) et un plan de recrutement. Pour bien prendre en compte les réalités et options stratégiques nationales, ces plans ont été élaborés suivant plusieurs priorités. Certains postes clés ont ainsi été mis en avant. La répartition budgétaire suivante a également été retenue : 70 % du budget est attribué aux régions (où se trouve 2/3 du personnel), et 30 % aux directions centrales (où travaille 1/3 du personnel).

Enfin, des choix forts ont également été faits au niveau de la mise en œuvre pour maximiser la portée des formations :

- les formations des régions sont données majoritairement sur le territoire et par groupe ;
- les formateurs sont internes ; un vivier de formateurs a été mis en place ;
- les centres de formation spécialisés ont également été répertoriés pour les formations devant être externalisées ;
- seules quelques formations « pointues » peuvent se dérouler à l'étranger.

Ainsi progressivement, une fonction performante des ressources humaines se construit. Le regard porté par les différents acteurs évolue et permet de passer d'une administration du personnel à une GRH axée sur les résultats.



Le portail MIRADOR permet une gestion moderne des ressources humaines. Il a été lancé en 2013 grâce à l'appui de la Coopération canadienne. LuxDev appuie son fonctionnement dans le secteur de la formation professionnelle.

L'émergence d'une véritable direction des ressources humaines peut ainsi être constatée, avec comme conséquence un impact sur la qualité du service public offert sur le terrain : connaissance précise et maîtrise des effectifs permettant aux structures d'être dotées d'un personnel adéquat, gestion administrative fonctionnelle en temps réel, personnel mieux formé, adéquation entre le profil de l'agent et le poste occupé, etc.

La démarche se fait sur la durée et elle est progressive. Au Sénégal par exemple, l'implantation d'une véritable culture de la gestion axée sur les résultats et de la formation continue au niveau central (DRH) connaît maintenant un début de processus au niveau local.

Le chemin à parcourir est souvent semé d'embûches et le processus peut être ralenti : forte mobilité des cadres et agents en général et en charge de la fonction GRH en particulier, longueur et parfois lenteur des phases de diagnostic, partage de responsabilités entre ministère sectoriel et ministère en charge de la fonction publique, faiblesse du suivi-évaluation. Il arrive également que certains partenaires estiment que « la marche est très haute », la démarche trop ambitieuse. Lors de l'atelier de présentation de la GPEC au ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement (MHA) au Niger, certains participants ont estimé que leur ministère aurait des difficultés à développer une telle démarche : « franchement, le Ministère ne peut faire de la GPEC. La fonction publique n'est pas encore prête pour le faire. Bref, seul, en tant que ministère, on ne peut quasiment pas conduire un tel chantier. Pourquoi espérer réussir ? ». Un des enjeux est justement de bien articuler ce type de démarche avec l'environnement institutionnel, et plus particulièrement celui de la fonction publique.

Il ressort clairement que pour développer le niveau individuel, il faut donc pouvoir faire appel aux deux autres niveaux : une organisation de la GRH fonctionnelle et cohérente, un environnement institutionnel favorable dans lequel la démarche de GPEC puisse s'insérer. L'engagement à tous les niveaux des partenaires constitue un des facteurs clés pour la bonne conduite de ce type de processus et la réalisation des changements escomptés.

Qu'en disent nos partenaires ?

« Avec l'appui de LuxDev (…), j'ai pu constater un certain nombre de changements significatifs dans la GRH. L'audit physique au-delà de la maîtrise des effectifs a permis de faire baisser le plafond d'emploi du ministère de l'Emploi de la Formation professionnelle et de l'Artisanat. La base de données MIRADOR est totalement mise à jour pour les structures qui sont situées dans la zone de concentration du PIC IV, qui correspond à la moitié du pays. Par ailleurs, beaucoup d'agents du niveau central comme du niveau déconcentré ont bénéficié de renforcement de compétences grâce au Fonds de formation du PIC IV. »

Sidy Faty NDIAYE, Chef de la division GPEEC / DRH / MEFPA (Sénégal)

DES ORGANISATIONS PERFORMANTES COMME ACCÉLÉRATEUR DE CHANGEMENT[8]

Les systèmes complexes dans lesquels intervient LuxDev se caractérisent par une diversité d'organisations aux formes et statuts diversifiés, constituant eux-mêmes des sous-ensembles. Ces organisations peuvent être publiques (ministères, agences publiques, fonds de financement, collectivités territoriales, écoles de formation, hôpitaux, etc.) ou privées (organisations paysannes, entreprises, banques ou institutions de microfinance, associations, ONG, etc.). Toutes ces organisations sont structurées, et disposent d'un but, d'une hiérarchie, de besoins en financement et en infrastructures, de matériel et de personnel. Elles sont généralement formelles, disposant de statut précisant leurs missions et leur mode de gouvernance. Ces différentes organisations portent chacune à leur niveau et en fonction de leurs missions, une partie du développement socio-économique visé. Le renforcement des capacités de ces organisations constitue un enjeu majeur.

Comment conduire de manière optimale un processus de renforcement des capacités organisationnelles ?

Comme cela est le cas pour les autres niveaux de renforcement des capacités, les enjeux et la nature des améliorations possibles doivent pouvoir être bien circonscrites au départ : « Pas de remède sans diagnostic préalable ». L'évaluation des capacités est la première clé d'un processus de renforcement des capacités réussi. Pour mener ce diagnostic organisationnel, plusieurs approches / méthodes sont disponibles. Généralement, il est possible d'analyser l'organisation à travers ses différentes fonctions.

Celles-ci peuvent être techniques, relatives aux grandes missions de l'organisation : la capacité à concevoir et produire une offre de formation pour un centre de formation professionnelle, la capacité à prendre en charge les urgences pour un service de santé, etc.. D'autres fonctions sont transversales et apportent un support aux fonctions techniques. On retrouve dans la plupart des organisations, les mêmes fonctions transversales ou de support. Elles renvoient de manière globale au management de l'organisation. Cela englobe le pilotage, la planification, la gestion administrative et financière, le contrôle, le suivi-évaluation, le rapportage, la communication.

Le diagnostic des capacités permet d'identifier les points forts et les points à améliorer au sein de l'organisation. C'est sur cette base qu'il est possible de proposer des appuis au renforcement des capacités pertinents. Il est également possible d'accompagner une organisation dans une réforme de sa vision et de ses missions.

Pour que le développement organisationnel soit effectif, il est essentiel que le processus soit porté de l'intérieur (sa direction mais aussi son personnel). Pour ce faire, le « scénario idéal » est que le diagnostic et le plan de renforcement de capacités soient réalisés par l'organisation elle-même. La seconde clé est l'appropriation du processus par l'organisation partenaire à travers une auto-évaluation. LuxDev a accompagné, souvent avec d'autres agences de coopération technique, des processus d'auto-évaluation au sein de ministères sectoriels ou d'organisations partenaires. Cela a, par exemple, été le cas au Niger dans le secteur de l'hydraulique et de l'assainissement. Cela a conduit à l'élaboration d'un plan de développement institutionnel interne à ce ministère. Au Sénégal, avec plusieurs autres coopérations, des plans nationaux de renforcement des capacités organisationnelles ont pu être élaborés dans les secteurs de la santé et de la formation professionnelle.

Une fois le diagnostic conduit et le plan de renforcement des capacités organisationnelles disponibles, il est essentiel que la mise en œuvre des appuis suive rapidement et que les moyens soient adaptés. Une planification réaliste adossée à des ressources budgétaires disponibles constitue la troisième clé. Si cela n'est pas le cas, la dynamique engagée risque de retomber et le processus d'être contre-productif. Malheureusement trop souvent, les budgets nationaux destinés au renforcement des capacités font l'objet de ponction financière en cours d'année, ou bien ne sont supportés que par les ressources extérieures.

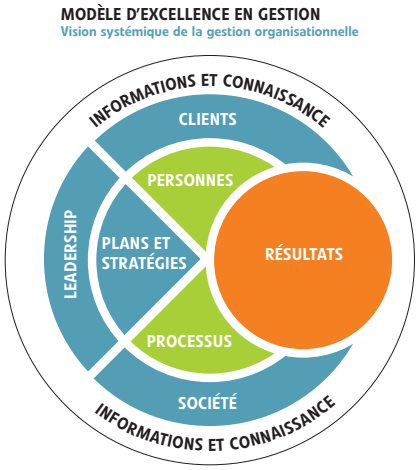
Enfin, toute dynamique de renforcement organisationnel nécessite un pilotage interne ainsi qu'un suivi-évaluation régulier. Cela constitue la 4e clé de succès souvent sous-estimé. Cela permet d'apprécier l'état d'avancement, les résultats atteints et de redynamiser ou réorienter en fonction des résultats atteints et des changements réalisés.

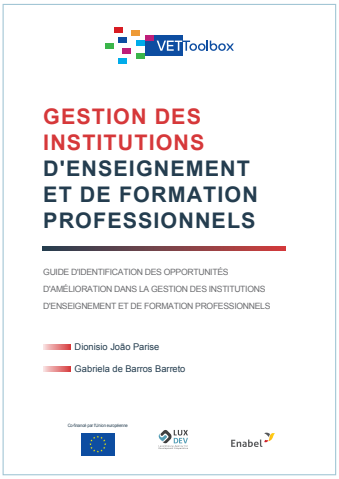
8 Les capacités organisationnelles concernent l'analyse, l'élaboration, la mise en place, le suivi, la communication et l'appropriation de procédures, processus, structures, organisations, réseaux, partenariats, etc.

Pour un service public de proximité et de qualité, le renforcement des opérateurs «de première ligne»

Acteurs principaux de la mise en œuvre des politiques publiques, les organisations délivrant les services au niveau local ou intermédiaire occupent une place centrale. Il importe donc de contribuer à renforcer leurs performances et à éventuellement les aider à aller vers certains changements, par un accompagnement adapté. À travers ces différentes interventions dans le secteur de la formation professionnelle, LuxDev accompagne ainsi les opérateurs de formation. Cet accompagnement sur le long terme touche autant les fonctions techniques liées à la formation professionnelle que les fonctions de management. Par exemple, au Sénégal, ce sont au total 50 centres de formation professionnelle dont les équipes sont formées et qui pratiquent l'approche par les compétences, suivant les normes et outils développés au niveau national en la matière, avec l'appui technique de LuxDev. Cet accompagnement méthodologique est complété par des mini plans de renforcement des capacités, développés à partir de diagnostics ad hoc et portant sur les fonctions de management. Pour le moment, ceux-ci concernent, à titre expérimental, une dizaine d'organisations.

Cette combinaison d'appuis au niveau des opérateurs de formation se retrouve dans la plupart des interventions impliquant LuxDev en Afrique de l'Ouest, en Asie et au Kosovo.





Pour généraliser l'accompagnement des centres de formation professionnelle dans leurs capacités de management, un guide a été élaboré dans le cadre de l'initiative VET Toolbox[9]. À partir d'un modèle d'excellence basé sur huit critères (voir ci-dessus), celui-ci propose un ensemble de pistes pratiques pour l'amélioration dans la gestion de ce type d'organisation. En complément du guide, un ensemble d'outils (questionnaires, manuels, formulaires, tableaux) sont disponibles sur internet.

À travers le VET Toolbox, plusieurs formations de directeurs de centres de formation professionnelle ont eu lieu. Au total, 150 directeurs ont été formés en Afrique et en Asie[10], avec comme résultat le renforcement de l'autonomie financière, administrative et pédagogique des centres de formation professionnelle. Cela a permis de gagner en adaptabilité et d'offrir aux jeunes, des formations qui soient plus adaptées aux marchés du travail. L'employabilité des jeunes et leurs chances d'insertion professionnelle sont ainsi améliorées.

Il arrive également que les appuis aillent au-delà du fonctionnement courant et de la performance de ces structures de formation, et portent sur des changements institutionnels ou stratégiques plus profonds, comme par exemple pour le Centre pour les énergies renouvelables et la maintenance industrielle (CERMI) au Cabo Verde. Construit et équipé en 2014, le CERMI a démarré son programme de formation en 2015, avec le statut d'établissement public entrepreneurial (EPE). La vision qui sous-tend sa création est que le CERMI puisse devenir un centre national et international de référence et d'excellence. Son marché est prioritairement celui du Cabo Verde, mais également, celui de la Communauté économique des pays de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et des Pays africains de langue portugaise (PALOP). La Coopération luxembourgeoise et l'UE accompagnent le CERMI dans son évolution institutionnelle et le développement de son offre de formation au niveau du continent africain.

9 Le VETToolBox est une modalité de soutien orientée vers la demande, en particulier pour les pays partenaires africains et asiatiques de l'UE. Ce projet est mis en œuvre grâce à un partenariat avec des organisations européennes de mise en œuvre. La GIZ, Enabel, LuxDev, le British Council et l'AFD soutiennent le VETToolBox dans les différents pays. C'est la première fois que l'UE commande un consortium d'organisations bilatérales pour réaliser un projet dans le domaine de la formation professionnelle.

10 35 directeurs en 2017 (Dakar, Sénégal), 50 directeurs en 2017 (Bamako, Mali) et 55 directeurs en 2018 (Bac Kan, Vietnam).

Un partenariat tripartite (LuxDev, Unesco, ONEF) afin de renforcer les capacités statistiques dans le secteur de la formation professionnelle au Mali

Dans le cadre de ses appuis au secteur de la formation professionnelle au Mali, LuxDev appuie un partenariat entre le bureau pour l'Afrique de l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO (IIPE-UNESCO) basé à Dakar, le bureau régional de l'UNESCO pour l'Afrique de l'Ouest (Sahel) et l'Observatoire national de l'emploi et de la formation (ONEF).

Présentation par M. Boubacar DIALLO, Directeur général de l'Observatoire national de l'emploi et de la formation (ONEF-Mali), président du Réseau africain des observatoires de l'emploi et de la formation (RAOEF)

L'ONEF a été créé en 2013 et est opérationnel depuis 2015. Il est chargé de produire les statistiques et de réaliser également des études et recherches sur l'emploi et la formation au Mali. Il a signé, en 2016, une convention avec LuxDev dans le cadre du programme Formation et insertion professionnelle. C'est dans ce cadre qu'un second partenariat a été développé avec l'IIPE-UNESCO Dakar. Celui-ci visait à renforcer les capacités des chargés d'études de l'ONEF à concevoir et à réaliser une enquête de satisfaction auprès des employeurs accueillant des sortants des centres de formation professionnelle.

La mise en œuvre de ce partenariat a amélioré considérablement le savoir-faire de l'ONEF, en témoigne la qualité des résultats de l'étude obtenue à la suite du renforcement des capacités. Celle-ci, à l'instar des autres études réalisées par l'ONEF, aide les autorités dans leur prise de décisions et facilite le pilotage du système de la formation professionnelle au Mali.

Suite à la réussite de ce premier partenariat, une poursuite est envisagée afin de renforcer les capacités des techniciens de l'ONEF à concevoir et réaliser des enquêtes de satisfaction des bénéficiaires d'un dispositif de formation professionnelle. Cela permettra à l'ONEF d'élargir son champ d'intervention dans le cadre de la réalisation des études.

Contribution de l'IIPE-UNESCO Dakar au renforcement des capacités de l'ONEF Mali, par Ibrahima DIALLO, expert en insertion et emploi

L'ONEF du Mali, soutenu par LuxDev, a sollicité notre accompagnement dans la réalisation d'une enquête de satisfaction des employeurs des sortants du dispositif de formation professionnelle. Cet appui s'est déroulé de septembre 2018 à août 2019.

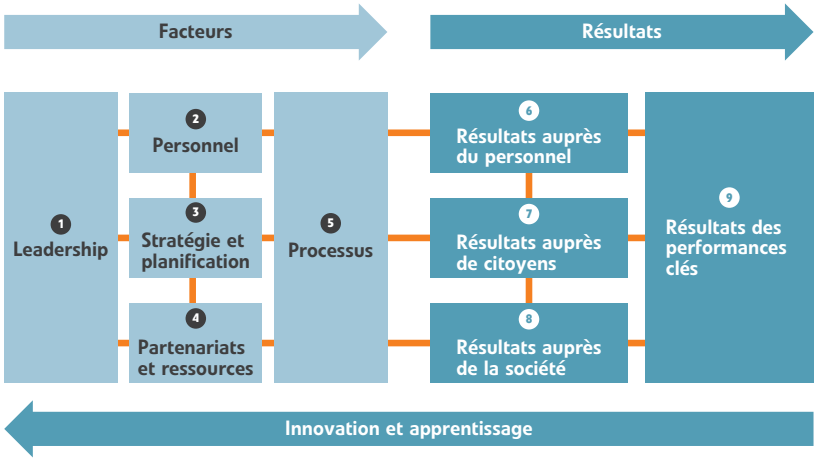
Dans une logique de renforcement des capacités, un appui a été apporté, introduisant deux éléments nouveaux par rapport à la méthodologie adoptée par l'ONEF dans sa première enquête de satisfaction :

- mesurer la satisfaction par rapport aux attentes exprimées : les chargés d'études de l'ONEF ont été accompagnés à mieux identifier les attentes explicites ou implicites des employeurs au moment du recrutement des sortants ;
- décomposer les niveaux de satisfaction selon les niveaux d'attentes : au Mali, la compétence est définie autour d'un ensemble de savoirs (connaissances), d'attitudes (savoir-être ou comportement en milieu de travail) et d'habiletés (savoir-faire). La satisfaction a été mesurée et pondérée par rapport aux attentes fortes et moyennes exprimées par les employeurs pour chacune de ces trois composantes.

Cette démarche méthodologique, détaillée dans le rapport de l'enquête, a permis d'identifier les améliorations à apporter dans les programmes de formation des jeunes. Des résultats satisfaisants ont été obtenus grâce à l'engagement des chargés d'études de l'ONEF, ainsi que de toutes les parties prenantes qui ont contribué à la finalisation des outils méthodologiques et à la réalisation de l'enquête de satisfaction. Cette approche d'apprentissage par la pratique (*learning by doing*) a permis de renforcer les capacités de l'équipe technique de l'ONEF, désormais en mesure de produire des outils méthodologiques et de les appliquer. Fort de ces nouvelles compétences, l'ONEF devrait pouvoir jouer un rôle important dans le suivi et l'évaluation de l'efficacité externe des dispositifs de formation professionnelle. L'ONEF devrait aussi être en mesure de partager son expertise avec les acteurs nationaux de l'éducation et de la formation technique et professionnelle, ainsi qu'au niveau continental, à travers le résau africain RAOEF.

Démarche Qualité au sein des organisations publiques - le Cadre d'Auto-Évaluation des Fonctions publiques (CAF)

Démarche de gestion globale de la qualité, le CAF est un instrument de management participatif qui permet d'entrer dans le cœur des pratiques de management des organisations. Contrairement aux démarches qualité de type ISO qui demandent la mobilisation d'une expertise externe et souvent des moyens importants pour parvenir à une certification, le CAF repose sur l'auto-évaluation. À travers la démarche CAF, le personnel dans sa diversité, donne son point de vue sur le fonctionnement de l'organisation, et, à partir de là, commence un processus d'amélioration continue, un « voyage vers l'excellence ».



Conçu et développé depuis 2000 avec l'appui de l'Institut européen d'administration publique (IEAP), on compte aujourd'hui à travers le monde, des milliers d'utilisateurs du modèle CAF. Au fil des ans, celui-ci a évolué (une version 2020 vient d'être validée) et s'est diffusé en Europe et au-delà. Un des intérêts de ce référentiel est qu'il questionne à la fois les facteurs internes à l'organisation mais aussi les résultats liés aux services publics délivrés. Retenu par le Bureau organisation et méthodes (BOM - Sénégal) comme modèle pour moderniser l'administration publique, le modèle CAF est appliqué au Sénégal depuis 2017, avec l'accompagnement de LuxDev.

Grâce à la mise en œuvre d'une convention associant l'IEAP, le BOM et LuxDev, les conseillers en organisation du BOM sont devenus, avec l'appui de l'expertise du centre CAF de l'IEAP, des « coachs CAF », capables d'accompagner les organisations publiques nationales dans le processus d'auto-évaluation. Après deux années de pratique, le CAF a fait ses preuves dans plusieurs organisations et constitue selon M. Ibrahima Ndiaye, directeur général du BOM, un « puissant levier dans les démarches de modernisation de l'administration et des organisations publiques ». À travers la définition et la mise en œuvre de plans d'actions bien ciblés, le CAF a permis aux différentes organisations concernées de renforcer leurs structurations et de mieux définir le rôle de chaque agent en leur sein. La dynamique interne née du processus CAF est porteuse d'une communication interne et externe renforcée, d'un management plus participatif. Les organisations publiques sont également plus soucieuses de la qualité des services qu'elles rendent, la satisfaction des citoyens étant un des critères essentiels du CAF.

Si, dans certaines conditions, le CAF peut être très efficace, il peut être inutile voir dangereux si certains facteurs clés ne sont pas réunis. La démarche repose sur une démarche volontaire. L'engagement formel du top management est essentiel pour que l'exercice aboutisse. Un changement à la tête de l'organisation peut ainsi fragiliser le processus entamé à travers le CAF. D'autre part, le CAF doit pouvoir aboutir à un plan d'action réalisable avec les moyens de l'organisation. Au cas contraire, les performances de l'organisation ne seront pas améliorées et le personnel risquerait de ressortir démotivé de cet exercice.

Au vu des premiers résultats enregistrés par l'application du CAF au Sénégal, les perspectives sont nombreuses au niveau national mais également dans la région ouest-africaine. Fin 2019, le Fonds d'intervention pour l'environnement (FIE) du Burkina Faso a sollicité le BOM du Sénégal afin que ce dernier l'appuie dans sa démarche d'auto-évaluation.

Cette dynamique partenariale Sud-Sud, facilitée par LuxDev à travers le programme d'Appui à la gestion durable des ressources forestières financé par la Coopération luxembourgeoise, vise à améliorer le fonctionnement et les performances du FIE, à travers l'utilisation du CAF.

Qu'en disent nos partenaires ?

« Depuis son implémentation à la Direction centrale des marchés publics en 2017, le CAF a permis des changements constructifs dans notre fonctionnement au quotidien : l'élaboration d'une charte qualité établissant 10 engagements qualité de la Direction, et partagée avec la quasi-totalité de nos partenaires ; une meilleure intégration des nouvelles recrues grâce au coaching des nouveaux agents, mais aussi une amélioration de la qualité du contrôle a priori, avec le contrôle qualité des lettres-réponses désormais systématisé.

Toutefois, nous avons rencontrés plusieurs difficultés lors de la mise en œuvre du CAF : délai de mise en œuvre des actions très court et difficile à respecter pour les activités *quick wins*, mais aussi charge de travail supplémentaire pour les agents qui interviennent dans la mise en œuvre du CAF, au regard de leur charge de travail quotidien incompressible. L'exercice CAF prend beaucoup de temps ! »

Fatou Bara Ndione, agent vérificateur - Direction centrale des marchés publics (Sénégal)

UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE POUR DES CHANGEMENTS SOLIDES ET DURABLES[11]

En complément des appuis aux niveaux individuel et organisationnel, il est possible et recommandé, dans une perspective de durabilité, de contribuer également à une amélioration du contexte institutionnel lié à un territoire, à un secteur ou à une thématique de développement. Ces appuis peuvent porter sur la mise en œuvre d'une réforme spécifique ou globale, sur l'amélioration des cadres juridiques et réglementaires, ou encore sur la gouvernance et se traduire par exemple, par une meilleure coordination / communication entre acteurs.

Pour saisir la complexité et les multiples enjeux liés au contexte institutionnel et s'inscrire dans une logique affirmée d'accompagnement du changement, la méthode « théorie du changement » est en cours d'expérimentation et devrait permettre d'améliorer les stratégies et les appuis au renforcement des capacités, en particulier au niveau contextuel.

Le renforcement des capacités au service d'une gouvernance locale plus inclusive et d'une territorialisation des politiques publiques

À travers plusieurs interventions, les changements accompagnés ont trait au renforcement de la gouvernance locale ou à la traduction, au niveau des territoires, des politiques publiques. Il s'agit pour l'essentiel de contribuer à des formes de gouvernance dynamiques et inclusives, cohérentes avec le niveau national.

En milieu rural, au Burkina Faso, la gestion de la terre et l'accès à celle-ci est un enjeu majeur. Pour répondre aux risques de tensions et de conflits liés à une gouvernance territoriale locale non inclusive, un outil innovant a été développé par le gouvernement burkinabè et fait l'objet d'une loi[12], à savoir les chartes foncières. Ce sont des conventions élaborées d'une manière participative au niveau local et qui établissent les règles de gestion durable des ressources naturelles. Elles contribuent à la prévention et à la gestion des conflits, et à la préservation de la paix sociale. Elles sont élaborées selon une démarche ouverte, multi-acteurs, fondée sur la progressivité et, en fonction des besoins locaux de gestion foncière, concertées en s'appuyant sur les comités villageois de développement et les commissions foncières villageoises. Dans le cadre de l'une de ses interventions, LuxDev a contribué à la mise en œuvre de cet outil innovant, dans trois communes du Nord du Burkina Faso (Dori, Bani et Yalgo). Cette approche est intégrée à une stratégie plus large qui met en relation les chartes foncières locales, la récupération des terres dégradées et la génération de « crédits carbone[13] » dans les trois communes concernées. Elle est basée sur l'évaluation de la captation du carbone due à la restauration du couvert végétal rendue possible par la récupération des terres dégradées et protégées par les chartes foncières. Les quantités de carbone séquestrées sont ainsi estimées, pour ensuite être valorisées financièrement sur le marché volontaire du crédit carbone.

11 Les capacités institutionnelles sont relatives à l'analyse, la création, la mise en place et le suivi de lois, règlementations, systèmes, etc.
12 Loi 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural.
13 Un crédit carbone est une unité correspondant à l'émission d'une tonne de CO_2. Ce nouveau système de crédit a été développé par le protocole de Kyoto et a pour rôle d'orienter les organisations vers la lutte contre le réchauffement climatique.

Le processus d'élaboration des chartes foncières a été conduit avec l'appui d'une organisation non gouvernementale burkinabè, l'Association pour la gestion de l'environnement et le développement (AGED). Conduite par une équipe pluridisciplinaire composée d'animateurs endogènes, la démarche a été bâtie autour des principales phases suivantes :

- la préparation ;
- la réalisation et la restitution du diagnostic ;
- la négociation de l'avant-projet de charte ;
- l'adoption et la validation ; et
- l'accompagnement de la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation.

Malgré certaines limites liées au contexte (fort taux d'analphabétisme, crise sécuritaire grandissante au Nord du Burkina Faso), la mise en place de ces chartes foncières, combinée à la récupération des espaces pastoraux, a permis une forte amélioration de la gestion locale des ressources naturelles. La charte est un outil qui permet de réguler l'exploitation des sites. En effet, elle définit des règles consensuelles pour toute exploitation. Le président du comité villageois de développement de Toukakorno, met en avant ce changement à travers un exemple concret : « Il y a eu des agents d'une entreprise qui sont venus de Ouagadougou pour ramasser le sable dans la zone, lorsque nous leur avons montré le document, après lecture ils sont partis ». La charte permet ainsi de prévenir certains conflits liés au foncier. Pour les représentants des villages de Monga, Lere et Guidere de la commune de Bani, « nous n'avons pas eu à faire face à des conflits, parce qu'il n'y a pas eu d'infraction ; il n'y a pas eu d'infraction parce que les gens ont accepté les règles et reconnaissent l'utilité de la récupération des sols et la reconstitution des pâturages ».

La possibilité de générer des crédits carbones permet de créer une motivation supplémentaire et de renforcer l'application des chartes foncières locales. Les fonds issus de la vente du carbone sont essentiellement utilisés pour le financement d'activités ou d'infrastructures socio-économiques communautaires (crédit pour des activités génératrices de revenus, moulin, forage, etc.), bénéficiant à tous les habitants du village. Pour le président du comité de Touka Korno, commune de Dori, « même si quelqu'un n'a pas un mouton pour profiter des pâturages régénérés, il va bénéficier des retombées financières de l'opération « crédits carbone ». En ce moment, il ne peut plus dire qu'il n'est pas d'accord avec les règles » et le conseiller du même village renchérit que « les crédits carbone ont bénéficié surtout aux femmes ; elles sont maintenant très regardantes sur la coupe du bois ».

Pour consolider les acquis relatifs à la mise en place des chartes foncières, certains défis sont à relever. Il s'agit notamment du renforcement des capacités des membres des instances foncières locales sur plusieurs thèmes dont la sécurisation foncière en milieu rural, la gestion alternative des conflits, la décentralisation, et l'aménagement du territoire communal.

Le renforcement des capacités, accompagnateur de choix pour concrétiser des changements structurels (réformes sectorielles et thématiques)

En relation et au-delà d'appuis au niveau de territoires spécifiques, les appuis au niveau contextuel / institutionnel peuvent porter sur des réformes plus globales, sectorielles ou transversales.

Au Cabo Verde, c'est le sous-secteur des énergies renouvelables qui fait l'objet de ce type accompagnement depuis 2015. Ces dernières années, l'objectif du Cabo Verde a cessé d'être l'approvisionnement en énergie, en raison des investissements importants effectués dans la capacité de production et de distribution. Il s'agit désormais de rendre le secteur énergétique plus durable, de garantir l'accès à l'énergie dans les localités les plus reculées et de réduire le tarif de l'électricité pour les ménages et les entreprises.

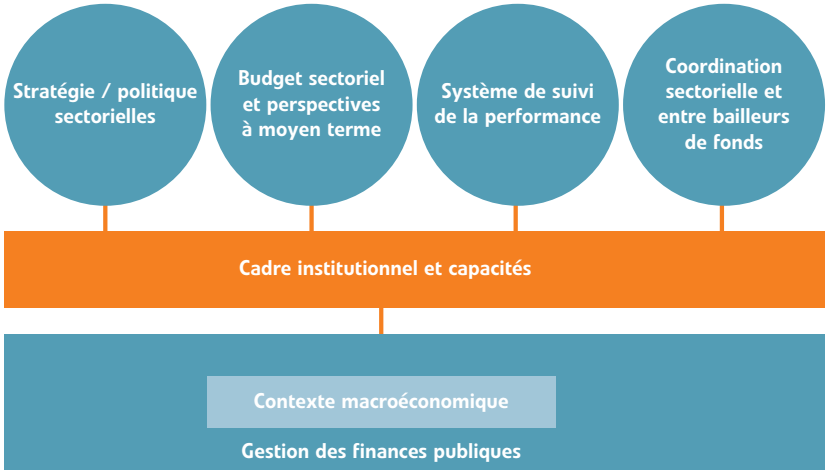
Dans cette optique, le Cabo Verde s'est doté d'une politique énergétique ambitieuse visant une plus grande utilisation des énergies renouvelables pour la production d'énergie électrique, et en pariant sur des mécanismes de marché basés sur l'activité du secteur privé et le développement durable du secteur. Cette vision politique doit pouvoir se traduire dans un cadre juridique et réglementaire transparent, des institutions publiques capables de rendre opérationnels les législations et de prendre en charge le suivi et l'évaluation des impacts de la politique énergétique.

En 2015, un diagnostic des institutions et de la gouvernance du secteur énergétique a été conduit. Il s'agissait d'apprécier la maturité du sous-secteur des énergies renouvelables afin de déterminer si un programme sectoriel viable

pouvait être mis en place et, dans l'affirmative, d'identifier les forces et faiblesses et la valeur ajoutée possible de la Coopération luxembourgeoise. Pour ce faire, une analyse du sous-secteur des énergies renouvelables a été conduite. Celle-ci a utilisé comme cadre de référence les sept domaines clés d'analyse sectorielle décrits dans les lignes directrices pour l'appui aux programmes sectoriels de la Commission européenne. Le cadre institutionnel et les capacités constituent le cœur de cette analyse (voir ci-dessous).

« L'approche sectorielle traduit la conviction que, pour renforcer les systèmes nationaux, il faut les utiliser et pas les contourner. Cependant, cette orientation tournée vers un développement systématique des capacités doit être complétée par une évaluation express des problèmes de capacités et par une approche proactive en faveur du développement des capacités[14] » .

Le diagnostic conduit a permis de mettre en avant le décalage entre les ambitions en termes de réforme et les capacités disponibles pour le développement du sous-secteur. Le diagnostic a conclu que « contrairement aux secteurs de la formation professionnelle et technique ou de l'eau et l'assainissement (autres secteurs prioritaires de la coopération entre le Cabo Verde et le Luxembourg), la maturité du secteur de l'énergie ne permet pas actuellement au Luxembourg d'envisager un appui budgétaire sectoriel au sous-secteur des énergies renouvelables. Cependant, cette appréciation ne constitue en aucun cas un motif de renoncement à un alignement sur les dispositifs nationaux. Elle révèle plutôt une opportunité pour l'accompagnement de la volonté du Cabo Verde de réussir ses ambitieuses reformes institutionnelle et énergétique[15] ».



Sur cette base, un programme d'appui au secteur des énergies renouvelables a été conçu qui vise à améliorer les conditions de planification du secteur et à créer un cadre juridique et réglementaire, ainsi qu'une régulation technique et économique propice et favorable à la participation du secteur privé et de la société civile dans la transition énergétique.

Comme le montre le rapport d'évaluation intermédiaire, le renforcement des capacités des acteurs publics et privés est au cœur des appuis apportés par ce programme. Cela se traduit par des appuis nombreux et variés au niveau individuel, organisationnel et institutionnel, impliquant l'ensemble des acteurs (publics comme privés) concernés par les énergies renouvelables.

Un des facteurs contribuant à la qualité des appuis au renforcement des capacités est la supervision directe de l'assistance technique par les institutions bénéficiaires. Cette approche augmente la durabilité et l'appropriation des résultats au niveau des services nationaux partenaires, grâce au transfert de compétences vers le personnel national.

Comme le met en avant l'évaluation intermédiaire, une des contraintes structurelles est le nombre réduit de cadres disponibles dans les institutions gouvernementales. Cela limite la capacité des institutions bénéficiaires non seulement à s'approprier les actions de renforcement des capacités, mais aussi à superviser l'assistance technique mise à disposition.

Pour renforcer le transfert de connaissance et l'appropriation par les partenaires nationaux des différentes analyses et propositions formulées par l'assistance technique, une stratégie a été mise en place. Elle consiste à renforcer le dialogue entre l'assistance technique et les partenaires nationaux tout au long des processus d'appuis. Il s'agit de bien s'entendre sur les produits attendus, leurs structures et contenus en amont, et de pouvoir discuter de l'analyse,

14 Commission européenne - Appui aux programmes sectoriels – version résumée, juillet 2008, page 35 - https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/05a58e73-10b4-4e91-abbe-6d0e8ff674d7/language-fr/format-PDF
15 LuxDev - CABO VERDE Études de diagnostic initial du sous-secteur des énergies renouvelables - https://luxdev.lu/files/documents/Etude_diagnostic_initital_ER_CVE_avril_2015.pdf

des conclusions et des recommandations selon un format adapté permettant une réelle interaction. Les appuis au renforcement des capacités, surtout lorsqu'il s'agit de domaines complexes impliquant un niveau de responsabilité élevé, demandent une communication adaptée et une grande disponibilité. Sans cela, l'aboutissement, devant se traduire par une prise de décision, risque de ne pas être atteint.

Grâce à une assistance technique de qualité et à une communication adaptée auprès des décideurs, les appuis apportés ont permis de renforcer le cadre politique et réglementaire du Cabo Verde en opérationnalisant la réglementation de l'accès au réseau électrique pour la micro-génération et la charte de mobilité électrique, qui a jeté les bases du processus de dé-carbonisation dans le secteur des transports.

À travers ses interventions en Amérique centrale, LuxDev apporte un soutien au développement institutionnel de la politique sociale du Salvador et du secteur du Tourisme au Nicaragua. Suivent deux témoignages.

Témoignage d'Irma Yolanda Núñez, coordinatrice technique de la Commission présidentielle pour les opérations et le cabinet du gouvernement salvadorien, sur le renforcement des capacités des institutions publiques réalisé dans le cadre du projet d'Appui au plan national pour le développement, la protection et l'inclusion sociale.

La contribution la plus notable de la Coopération luxembourgeoise concerne l'appui à la construction de notre politique sociale et à l'élaboration de la loi sur le développement, la protection et l'inclusion sociale.

Cette contribution est basée sur le respect des droits, valeur partagée par nos deux pays, appuie la mise en place du cadre institutionnel pour la promotion de cette politique, contribuant ainsi à une société solidaire, inclusive et plus égalitaire.

Grâce à l'appui de l'assistance technique de la Coopération luxembourgeoise et de l'unité technique de la politique sociale de la Présidence, le personnel de nos institutions publiques chargées de l'exécution des programmes sociaux a pu renforcer son appropriation de la conduction des principaux programmes sociaux visant :

- l'éradication de la pauvreté ;
- l'égalité des sexes pour la promotion du développement productif ;
- la promotion de l'emploi des jeunes ; et
- l'amélioration des services de santé.

L'assistance technique a également contribué à la mise en place d'un registre unique des bénéficiaires de programmes sociaux dont l'objectif est l'optimisation de l'utilisation de nos ressources publiques et de rendre cette utilisation plus transparente. Les données générées par ce registre sont d'un grand intérêt pour nos autorités dans le cadre de leur prise de décisions, ces données sont également essentielles pour que la société civile puisse exercer sa fonction de suivi et de contrôle social. L'appui de la coopération concerne aussi l'automatisation du traitement de ces données, un apport très apprécié à cette action qui fait partie intégrante de l'agenda numérique impulsé par notre actuel gouvernement.

L'aide de la Coopération luxembourgeoise a également permis de mener à bien l'évaluation d'impact du programme de promotion de l'emploi des jeunes. Les résultats de cette évaluation ont été présentés et commentés dans différents forums et ont été pris en compte lors des ajustements et des améliorations que notre gouvernement a apportés au programme.

Le renforcement des capacités de l'Institut nicaraguayen du tourisme (INTUR) dans le cadre du programme d'Appui au secteur du tourisme par Erick Antonio Aragón, assistant technique « Développement des entreprises »

Le travail de LuxDev a été d'offrir une assistance technique spécialisée à INTUR afin de renforcer les capacités institutionnelles de planification, de gestion et de commercialisation du tourisme en accord avec le marché. Les contributions les plus importantes ont été la vision d'entreprise, le lien avec tous les acteurs clés du secteur touristique et l'adoption d'une approche de gestion axée sur les résultats pour démontrer les impacts tangibles obtenus au niveau institutionnel et avec le secteur privé.

La logique de l'intervention était que l'INTUR, en tant qu'autorité nationale la matière de tourisme, soit un acteur clé dans l'activité touristique du Nicaragua et puisse assumer un leadership efficace et proactif. De son côté, LuxDev, en tant que partenaire stratégique, contribuait au renforcement institutionnel pour que chaque unité de l'institution s'approprie ses responsabilités, mène une mise en œuvre efficace du projet et offre une continuité aux actions menées.

Les principaux défis / difficultés rencontrés ont comme dénominateur commun la centralisation des prises de décision. Un des grands défis était en effet de réviser la gestion de l'institution et d'améliorer l'autonomie décisionnelle des directeurs généraux et sectoriels en vue de réattribuer les prises de décisions stratégiques et opérationnelles.

Heureusement, au niveau technique, l'équipe institutionnelle était compétente et a permis de progresser correctement en ce qui concerne la mise en œuvre.

L'accompagnement à la conception et à la mise en œuvre de réforme peut concerner également la gouvernance de manière plus générale. C'est par exemple le cas avec la justice au Laos.

En 2009, le gouvernement du Laos a officiellement adopté le plan directeur du secteur juridique (*Legal Sector Master Plan*). Celui-ci établit le cadre permettant le développement des institutions du secteur de la justice en tant que fondement de l'État de Droit. L'importance de disposer d'un système juridique qui soit clair, cohérent, fiable et accessible à tous, est également une priorité du 8e Plan national de développement socio-économique du Laos 2016-2020. Ces changements positifs ont été accompagnés, dans un premier temps, entre 2010 et 2015 par la Coopération luxembourgeoise, avec pour but l'amélioration et le renforcement de l'enseignement supérieur juridique. Cependant, ce premier appui ne prenait pas en charge l'amélioration de l'accès pour tous à la justice et à la loi, qui constitue une priorité au Laos. Une seconde intervention, actuellement en cours permet de également prendre en charge cette dimension.

Pour faciliter l'accès aux services juridiques, plusieurs stratégies et outils ont été développés. Un programme de sensibilisation a été appuyé et a été institué au niveau gouvernemental. Cela a permis de vulgariser plusieurs thématiques, telles que le code pénal ou la traite des êtres humains. L'éducation juridique a porté plus précisément, sur trois sujets juridiques : la loi sur les violences à l'égard des femmes et des enfants, la loi sur les litiges fonciers et les stupéfiants. Des bureaux pilotes d'aide juridiques ont été établis au niveau de plusieurs provinces et districts. La mise en place et le fonctionnement de comités de médiation villageoise ont également été promus.

En complément, les appuis au système de formation juridique se sont poursuivis et ont pris plusieurs formes : élaboration et adoption de nouveaux programmes académiques permettant de diversifier et d'approfondir les filières de formation juridique, mise en place de normes et de dispositifs d'assurance qualité, organisation de conférences thématiques, développement d'outils digitaux pour le suivi et le réseautage professionnel, mise en place d'un système de e-bibliothèque en collaboration avec l'Université du Luxembourg.

Malgré certaines résistances au changement, la combinaison de ces différents appuis a permis de rendre le système juridique au Laos plus accessible en particulier grâce à la sensibilisation et la mise en place de bureaux d'aide juridique. Ces différents appuis ont engendré également des évolutions qualitatives. Les questions sensibles telles que les droits de l'homme et la corruption font désormais l'objet de discussions entre fonctionnaires et juristes. Des réformes juridiques ont également été instituées, aboutissant à l'adoption du Code civil, au Code pénal, entre autres réformes juridiques majeures.

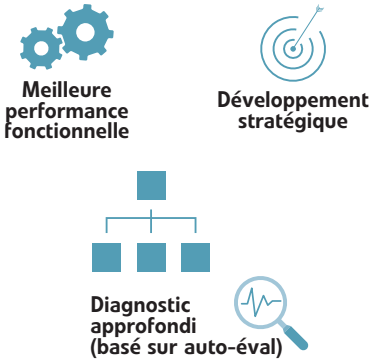
Comme le montrent les différents exemples d'appuis aux trois niveaux de renforcement de capacités, LuxDev s'est progressivement spécialisée dans l'accompagnement du changement, en lien avec les politiques publiques des pays partenaires de la Coopération luxembourgeoise. Cela s'est réalisé, en complément de son expertise déjà solide, dans la réalisation d'infrastructures et d'équipements. Mais il reste une importante marge de progression et LuxDev souhaite dans les 10 prochaines années développer des méthodologies, des outils et des compétences internes pour répondre au mieux aux besoins de renforcement des capacités de ses partenaires.

04 QUELLES APPROCHES POUR AMÉLIORER LES APPUIS AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ?

Une combinaison d'appuis aux trois niveaux

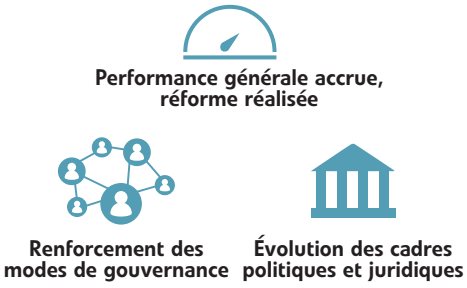
Pour parvenir à maximiser les effets sur la performance et les changements et rendre ceux-ci les plus durables possibles, il est recommandé de pouvoir combiner des appuis aux trois niveaux du renforcement des capacités.

Les appuis au niveau individuel permettent de développer les compétences techniques et comportementales indispensables pour que les personnes engagées soient en position de jouer pleinement leur rôle et participent ainsi à la performance de leurs organisations et, le cas échéant, aux changements souhaités. Afin que ces appuis soient à la fois pertinents et durables, il est possible d'appuyer les services en charge des ressources humaines dans leurs efforts de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La formation et le coaching sont les principales formes d'appui possibles. La digitalisation en particulier de la formation (plateforme de e-learning) constitue une voie intéressante à développer. Des modules de ce type ont par exemple été développés au Sénégal dans le domaine des finances publiques.



Au niveau organisationnel, il est important de commencer par conduire des diagnostics précis des différentes fonctions, missions et résultats, si possible selon une démarche d'auto-évaluation. L'accompagnement portera alors, soit sur l'amélioration des performances globales et spécifiques par fonction, soit sur les évolutions et le développement stratégique de l'organisation. Ainsi, il est possible d'accompagner les organisations partenaires, dans la conduite d'auto-évaluations, dans le renforcement de leurs différents facteurs internes (fonctions techniques comme fonctions supports) et le développement de référentiels stratégiques permettant des changements qualitatifs.

Au niveau contextuel, l'accompagnement peut porter sur les grands changements systémiques (réforme) et / ou sur le relationnel entre les différentes organisations d'un même système. Les appuis seront alors d'ordre juridique ou institutionnel. Il s'agira, par exemple, d'aider à l'élaboration de nouvelles règles ou normes et à un dialogue politique inclusif. Ce niveau d'intervention est de loin le plus complexe à analyser et à accompagner. L'utilisation d'une méthodologie innovante telle que la théorie du changement peut aider à analyser le cadre systémique et à définir des appuis au niveau contextuel.



Un exemple de combinaison d'appuis aux trois niveaux : la stratégie de renforcement des capacités structurée et cohérente pour le développement des filières agropastorales au Mali

Depuis quatre ans, avec le soutien financier de la Coopération suisse, le programme d'appui aux filières agropastorales contribue au développement des filières « pomme de terre » et « lait » dans la région de Sikasso, au Sud du Mali. Cette intervention constitue un bon exemple de la prise en compte progressive d'un renforcement de capacité structuré et cohérent aux niveaux individuel, organisationnel et contextuel.

Le développement des capacités des producteurs et des différents acteurs des chaînes de valeurs sont essentiels pour deux raisons : d'une part pour permettre l'amélioration des conditions de vie des individus (ouvriers, entrepreneurs, exploitants agricoles), et d'autre part pour professionnaliser un secteur et améliorer ses performances. Dans un souci d'inclusivité et de résilience, la priorité est donnée :

- à l'émergence de nouvelles générations de producteurs, en investissant sur la formation et l'insertion des jeunes femmes et des jeunes hommes dans la profession, leur permettant de devenir progressivement des membres actifs des organisations de producteurs ;
- à la sensibilisation des organisations sur les effets des changements climatiques, afin de leur permettre une adaptation des systèmes de production.

Au niveau individuel, contribuer au développement des compétences techniques et transversales

Les formations développées en continu depuis le démarrage de ce programme permettent un développement des compétences techniques des producteurs / productrices et autres acteurs des deux filières. Dans une logique de pérennisation, des producteurs relais sont également formés pour assurer l'appui conseil à leurs pairs. Les responsables des organisations de producteurs bénéficient également de formation portant sur le management.

Au niveau organisationnel, accompagner les coopératives vers l'autonomie

La structuration et l'autonomisation de la profession passent par le développement des capacités organisationnelles. Cela se traduit au niveau des organisations de producteur à travers la tenue des instances de décision, la mise en place d'organes de gestion, l'instauration de cotisations.

Le programme a développé un outil diagnostic portant sur 10 critères. Celui-ci a pour rôle de mesurer le niveau d'autonomie des coopératives et de programmer sur cette base, les appuis au renforcement des capacités. Cela permet de mesurer dans le temps, les progrès réalisés dans le processus d'autonomisation de ces organisations. À l'avenir et en relation avec les institutions bancaires ou de microfinance, un tel outil pourrait servir pour évaluer la bancabilité des organisations et faciliter leur accès aux financements.

Au niveau institutionnel, renforcer l'intégration et les relations entre acteurs d'une même chaîne de valeur

Une chaîne de valeur constitue un système et son développement dépend fortement de l'intégration des différents acteurs qui participent à ce système et des interrelations qu'ils développent entre eux. À cet effet, les fédérations et interprofessions se doivent de développer leurs capacités institutionnelles. Concrètement cela se traduit par des relations constructives avec les autorités, les entités élues (communes et régions) et l'administration, mais aussi par la définition de cadres contractuels et conventionnels au niveau national et au-delà.

À titre d'exemple, le Comité d'interprofession de la filière pomme de terre (CRIPT) a signé une convention de collaboration avec l'institut polytechnique rural de formation et de recherche appliquée (IPR/IFRA) de Katibougou pour la fourniture de mini-tubercules, la formation et l'accompagnement des producteurs semenciers et la certification des semences par le Laboratoire des semences (LABOSEM).

La Fédération régionale des unions de sociétés coopératives des producteurs de lait de Sikasso (FERLAIT) a pour sa part développé un partenariat avec la coopérative MABROUKA au Maroc dans le cadre d'échange d'expériences en matière de production laitière. Ainsi, des visites et des formations de certains éleveurs relais, membres de coopératives, et des inséminateurs ont été organisées au Maroc début 2019.

La majorité des actions de terrain en faveur des bénéficiaires sont aujourd'hui menées par des interprofessions, des fédérations et organisations de producteurs.

Qu'en disent nos partenaires ?

À propos de la formation des membres de la FERLAIT sur les différents types de sociétés coopératives selon les normes OHADA (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des affaires), restructuration des coopératives de base :

« Cette formation a été très salutaire et a permis aux coopératives membres de se conformer avec les normes OHADA. Les formations reçues ont permis de faire la différence entre coopérative simplifiée et coopérative avec conseil d'administration. Elle a aussi permis la création de la FERLAIT et de ses cinq unions locales, la tenue de réunions statutaires tous les trois mois et la tenue de réunions d'information tous les mois aux coopératives de base et aux unions locales. »

M. Abdul Karim Dembélé, président de la FERLAIT

« Vu le faible niveau d'organisation des producteurs de pomme de terre, le CRIPT a sollicité l'appui financier du conseil régional pour une meilleure structuration des coopératives. Ainsi des ateliers de structuration ont été organisés au niveau de neuf centres ayant abouti à la création des coopératives, des unions et la mise en place de la fédération régionale des producteurs de pomme de terre), conformément à l'acte uniforme de la loi OHADA.

Les élus ont été formés sur la tenue des outils de gestion, l'organisation des assemblées générales et l'instauration d'un système de cotisation interne (1 000 FCFA/caisse de semences). Ce montant sera réparti entre les coopératives de base, les unions, la fédération et le CRIPT pour assurer leur autonomie financière. »

M. Siaka Coulibaly, président du CRIPT

La « théorie du changement », une méthodologie prometteuse pour saisir la complexité du contexte d'intervention et accompagner le changement de manière globale et cohérente

Afin d'améliorer des interventions de plus en plus complexes, LuxDev en relation avec ses partenaires, expérimente depuis deux ans la théorie du changement. « Une théorie du changement est une vision explicitement documentée (et donc évaluable) de la façon dont on pense que le changement doit se produire. » (Rick Davies, premier concepteur de la théorie du changement).

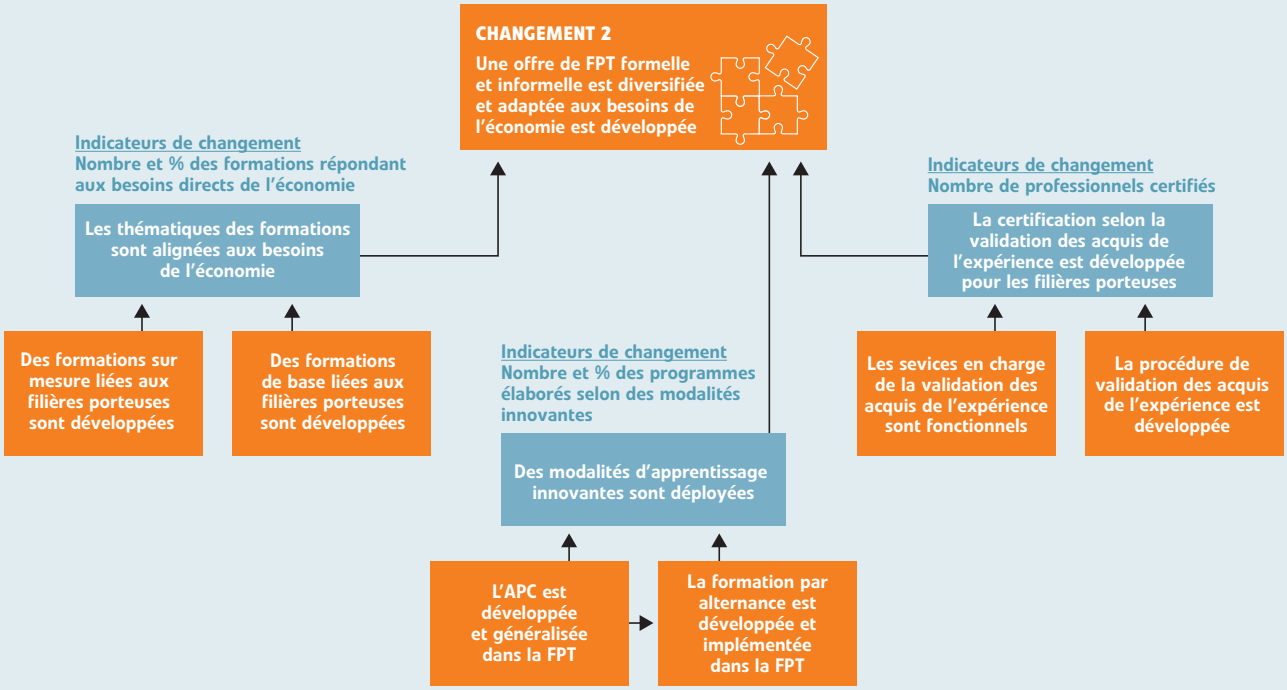
La théorie du changement est, avant tout, une démarche pour construire une stratégie en mettant l'accent sur le processus de changement. En tenant compte des facteurs contextuels qui favorisent ou entravent le changement recherché, ainsi que les hypothèses et risques sur lesquels le changement repose, cette méthodologie permet d'expliquer comment le changement est censé être obtenu.

La théorie du changement permet de poser des hypothèses pour l'intervention et des repères pour l'action. Elle a aussi comme intérêt de rassembler des acteurs autour d'objectifs communs. C'est un outil adaptatif qui permet d'orienter le changement en fonction de ce qui se passe réellement sur le terrain. Elle ne dit pas « voilà ce qu'il faut faire » mais « compte tenu de nos connaissances, voici la meilleure direction à prendre ».

À partir de la théorie du changement et des diagnostics conduits sur cette base, une théorie de l'action est ensuite développée. À partir des principaux changements identifiés et de l'évaluation de leur niveau de réalisation, les appuis les plus pertinents à mettre en œuvre au niveau de chaque système et sous-système sont identifiés. La théorie de l'action permet de déterminer les orientations pour avoir le maximum d'effets sur les changements recherchés.

La théorie du changement est généralement représentée par un schéma. Il existe plusieurs approches possibles pour illustrer graphiquement la théorie du changement, ce qui est important c'est de pouvoir faire ressortir les « chemins du changement », la manière dont le changement devrait pouvoir se produire.

À titre d'exemple, au Sénégal, pour le changement lié à l'amélioration qualitative de l'offre de formation du programme d'appui à la formation professionnelle, la théorie du changement suivante a été développée et a servi de référentiel pour les appuis au renforcement des capacités.



Il s'agit de contribuer à ce que l'offre de formation se diversifie et s'adapte autant que possible aux besoins de l'économie. Pour contribuer à l'atteinte de ce changement, trois changements intermédiaires sont visés :

- le premier concerne le développement de formation en lien avec les filières porteuses ;
- le second a trait à la généralisation de modalités d'apprentissage innovantes permettant une meilleure adaptation au monde professionnelle (approche par compétences et formation par alternance);
- enfin le troisième changement intermédiaire préconise la mise en place et le renforcement de la validation des acquis de l'expérience en particulier dans les filières porteuses.

Cette approche permet à toute personne de faire valider les acquis de son expérience professionnelle, en vue de l'obtention d'une certification.

Concernant, par exemple, le chemin du changement permettant une meilleure adaptation des formations à l'économie locale, différents appuis ont été donnés ou sont prévus en direction des acteurs locaux impliqués dans ce processus de changement. Il s'agit par exemple de l'appui aux conseils départementaux pour le pilotage de stratégie de développement économique départementale avec l'identification de filières porteuses, ou de l'appui à des mini plans de renforcement des capacités des centres de formations professionnelles incluant des projets d'investissements et des projets d'insertion liés aux filières porteuses identifiés sur le territoire.

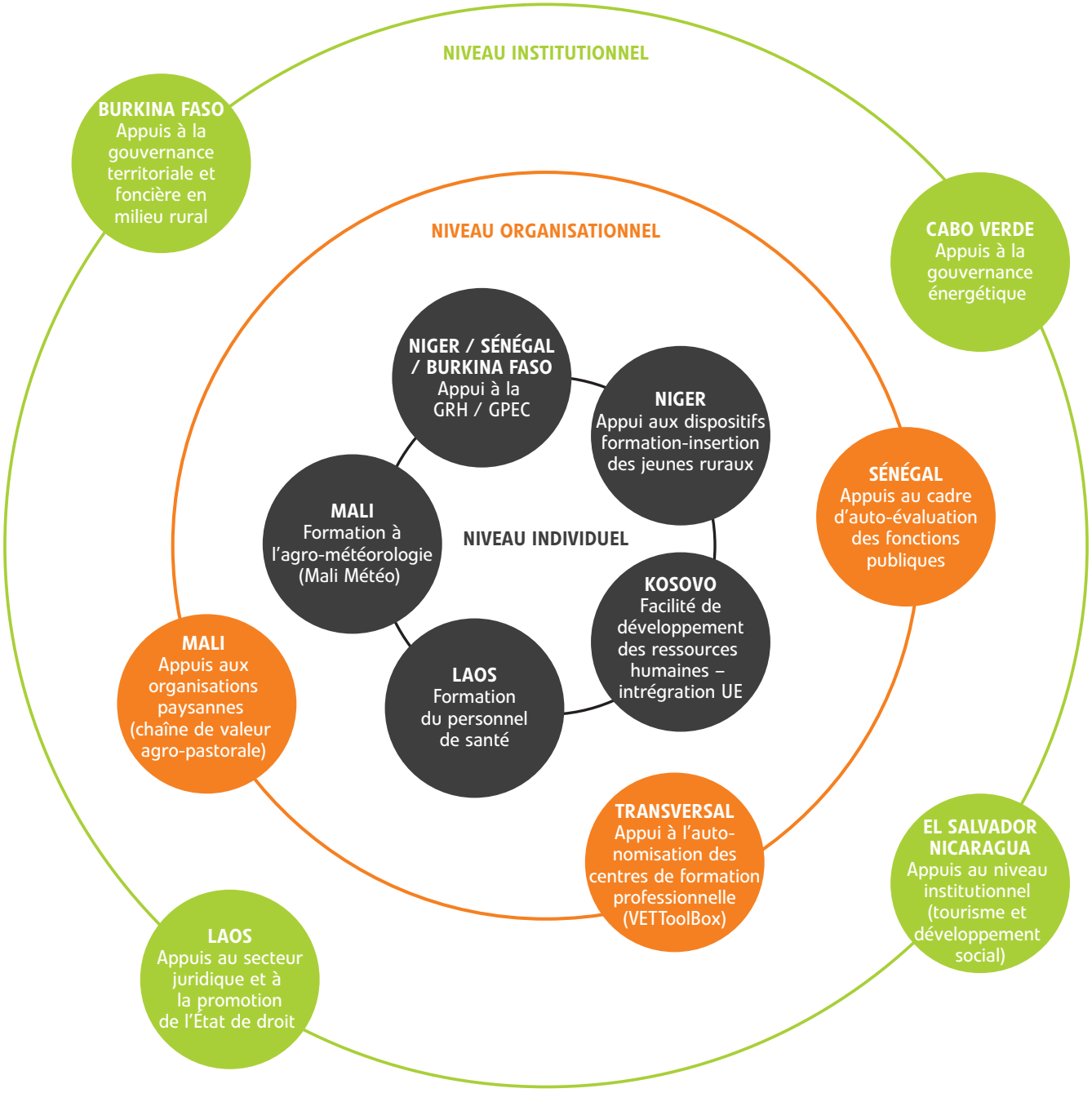
Les deux principaux chantiers pour améliorer les appuis au renforcement des capacités au sein de LuxDev

Dans les années à venir, LuxDev souhaite pouvoir stabiliser et valoriser la méthodologie de la théorie du changement. Comme cela est illustré ci-dessus, cette méthodologie a été utilisée au Sénégal, à titre pilote, pour définir la stratégie et les appuis au renforcement des capacités. Elle devrait également faciliter la formulation des futurs programmes à venir. Des outils (guide, module de formation) seront développés à court terme pour la conduite de ce chantier important.

D'autre part, comme nous l'avons vu, les appuis de LuxDev aux cadres de gouvernance sectorielle et aux organisations se sont multipliés ces dernières années. Cela s'est traduit en partie par des changements importants et faciles à

constater (évolution des cadres politiques ou juridiques dans les secteurs appuyés, évolution de certaines institutions, etc.). Cependant, la plupart des changements accompagnés sont souvent difficilement perceptibles, cela d'autant qu'il n'existe pas ou peu de dispositifs de suivi et d'évaluation permettant de capter « les petits pas » accomplis progressivement au fil du temps à travers les appuis *soft* mis en œuvre. Afin de renforcer les capacités méthodologiques à suivre et à valoriser les changements, un chantier portera sur la manière de mieux capitaliser, suivre et évaluer les appuis au renforcement des capacités. Les enjeux sont multiples : redevabilité, effet démonstratif et passage à l'échelle, simplicité et faisabilité des approches (« comment capter les changements nés de l'accompagnement ? »), et appropriation par les partenaires nationaux.

VUE D'ENSEMBLE DES APPUIS AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN 2019 PRÉSENTÉS DANS CE DOSSIER



LUXDEV

A 10, rue de la Grève | L-1643 Luxembourg
T +352 29 58 58 1 | F +352 29 58 58 200 | E contact@luxdev.lu
facebook.com/LuxDevHQ luxdev.lu