



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement
et de la coopération DDC



EVALUATION DE LA PHASE 1 DU PROJET D'APPUI A LA GESTION DECENTRALISEE DE L'ALPHABETISATION (PAGEDA)

RAPPORT FINAL

Consultants-es :

- Mr DJEGUI Jérôme Makin
- Mme OGOUNIYI ADIMI Esther
- Mme OSSAH H. Mahoumè Mélodie
- Mme BOLY BARRY Koumba

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	4
LISTE DES FIGURES	5
LISTE DES TABLEAUX	5
RÉSUMÉ	5
RESUME EXECUTIF	6
I- INTRODUCTION	11
1.1 Contexte et justification de la mission d'évaluation	11
1.2 Rappel des objectifs et résultats attendus de la mission	11
II- DEMARCHE METHODOLOGIQUE DE CONDUITE DE LA MISSION	12
2.1 Principales phases de l'évaluation	13
2.2 Acteurs rencontrés et données collectées	13
III- ANALYSE DE LA STRATEGIE GLOBALE DU PROGRAMME	14
3.1 Brève présentation de la phase 1 de PAGEDA	14
3.2 Analyse du montage institutionnel	17
3.3 Analyse des principes clés de mise en œuvre du PAGEDA	18
3.4 Analyse de l'Etat de mise en œuvre de la stratégie de faire faire dans le sous-secteur	20
3.5 Analyse de la cohérence et de la pertinence du PAGEDA	22
3.5.1. La cohérence du PAGEDA	22
3.5.2 La pertinence	23
IV- ANALYSE DU NIVEAU D'ATTEINTE DES RESULTATS	23
4.1 Analyse de l'Efficacité de la mise en œuvre de la phase 1 du PAGEDA	23
4.1.1. Taux d'exécution du programme par outcome	23
4.1.2. Taux d'exécution du programme par output	24
4.2 Genre et gouvernance	25
4.2.1. Analyse genre	25
4.2.2 Gouvernance	25
4.3 les effets majeurs du programme	26
4.3.1 Effets sur les apprenants-es	26
4.3.2 Effets sur les Communes	27
4.3.3 Effets sur le ReNOPAL	27
4.4 Analyse de la durabilité du PAGEDA	29
4.4.1 Appropriation de la démarche par les communes	29
4.4.2 Appropriation par les Opérateurs d'Alphabétisation	29
4.4.3 La capacité de financement de l'alphabétisation et la reproductibilité des acquis du programme par les Communes	29
4.5 Analyse de l'Efficiency de la phase 1 de PAGEDA	30

V-LECONS APPRISES ET DEFIS PERSISTANTS	32
5.1 Les leçons apprises.....	32
5.2 Les défis persistants à la fin de la phase 1 de PAGEDA.....	32
VI- RECOMMANDATIONS.....	33
6.1 Les stratégies pertinentes à poursuivre.....	33
6.2 Les stratégies à réorienter ou à renforcer	34
ANNEXES	36
Annexe 1 : Termes de Référence de la mission.....	36
Annexe 2 : Outils de collecte de données	36
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées et participants aux ateliers de restitution	36
Annexe 4 : Taux d'exécution financière et de réalisation des indicateurs	36

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

SIGLES	SIGNIFICATION
ADECOB	Association pour le Développement des Communes du Borgou
AENF	Alphabétisation et Education Non Formelle
AGR	Activités Génératrices de Revenues
APIDA	Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori
CAF	Comité d'Allocation des Fonds
CCA	Coordonnateur Communal de l'Alphabétisation
CNE	Conseil National de l'Education
COGECA	Comités de Gestion du Centre d'Alphabétisation
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
COPIL	Comité de Pilotage
CP	Chargé(e) de Programme
CPS	Centre de Promotion Sociale
CSAENF	Chef Service de l'Alphabétisation et de l'Education Non formelle
CSAF	Chef Service Administratif et Financier
DAPLN	Direction de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationale
DDC	Direction du Développement et de la Coopération
DDESTFP	Direction Départementale de l'Enseignement Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle
DE	Directeur Exécutif
DGEFTP	Direction Générale de l'Enseignement et de la Formation Techniques et Professionnels
DIPIQ	Direction de l'Inspection Pédagogique, de l'Innovation et de la Qualité
ENF	Education Non Formelle
F	Femme
FAAELN	Fonds d'Aide à l'Alphabétisation et à l'Education en Langues Nationales
FAAPLN	Fonds d'Aide à l'Alphabétisation et à la Promotion des Langues Nationales
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
H	Homme
MCPLN	Ministère de la Culture et de la Promotion des Langues Nationales
MESTFP	Ministère de l'Enseignement Secondaire Technique et de la Formation Professionnelle
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPA	Opérateur Privé d'Alphabétisation
OSP	Organisations Socio Professionnelles
PAGEDA	Programme d'Appui à la Gestion Décentralisée de l'Alphabétisation
PAI	Programme Annuel d'Investissement
PdT	Pédagogie du Texte
PFE	Point Focal Education
PSE	Plan Sectoriel de l'Education
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
ReNOPAL	Réseau National des Opérateurs privés pour la Promotion de l'Alphabétisation et des Langues
SDLP	Service Développement Local et Planification
SE	Secrétaire Exécutif
STRACOBEN	Stratégie de Coopération Suisse au Bénin
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Principales étapes de la démarche méthodologique de l'évaluation.....	13
Figure 2: Niveau d'atteinte des indicateurs ciblés du programme ciblés par outcome	23
Figure 3: Niveau de réalisation des indicateurs selon le genre.....	25
Figure 4:Niveau de réalisation des effets du PAGEDA sur les apprenants	26
Figure 5 Taux d'appropriation des différentes démarches du programme par les communes.....	29
Figure 6 Evolution de la contribution des communes.....	29
Figure 7 Taux d'exécution financière de SIAN SON	30
Figure 8 : Taux d'exécution financière du ReNOPAL.	30
Figure 9 : Degré d'efficience du PAGEDA1.	31

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Répartition des groupes cibles enquêtés.....	14
---	----

RÉSUMÉ

Le secteur de l'alphabétisation au Bénin et en particulier dans les départements du Borgou et de l'Alibori expérimente de nouvelles pratiques avec la mise en œuvre du Programme d'Appui à la Gestion Décentralisée de l'Alphabétisation (PAGEDA) sur financement de la Coopération Suisse. Après quatre (4) années de mise en œuvre du programme, la présente évaluation s'est donnée pour objectif d'apprécier la mesure dans laquelle le programme a atteint ses objectifs et a répondu aux enjeux du sous-secteur de l'alphabétisation. Des recherches documentaires suivies de collecte de données dans les deux départements (Borgou, Alibori) couverts par le programme, il ressort que la mise en œuvre du programme est une opportunité pour la gestion décentralisée et déconcentrée de l'alphabétisation conformément aux dispositions juridiques.

Le montage institutionnel du programme montre un dispositif reliant les niveaux micro, macro et méso avec plusieurs acteurs à responsabilités différentes. Les acquis majeurs dans la mise en œuvre du PAGEDA sont la maîtrise d'ouvrage communale et la synergie d'action entre les acteurs impliqués dans le dispositif, dues à la forte capacité technique d'accompagnement de la structure mandataire et l'implication de la Direction de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales (DAPLN).

Le non-respect de l'engagement de l'Etat béninois à financer à hauteur de 3% le sous-secteur, la faible capacité institutionnel du Réseau National des Opérateurs Privés d'Alphabétisation (ReNOPAL) à être une force de propositions dans le dialogue politique afin de faire face aux enjeux majeurs de l'alphabétisation, le Fonds d'Aide à l'Alphabétisation et à la Promotion des Langues Nationales (FAAPLN) qui malgré sa réforme n'arrive pas à mobiliser assez de ressources au profit du sous-secteur, l'absence d'autres partenaires techniques et financiers (PTF) importants, constituent les défis majeurs relevés dans la mise en œuvre du programme.

L'évaluation révèle que i) la gestion décentralisée de l'alphabétisation est un facteur clé du renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale de l'alphabétisation ; ii) le montage institutionnel mis en œuvre place la commune au centre de l'action et de la décision autour de l'alphabétisation ; en outre, ce dispositif renforce la synergie entre les acteur/es et accroît leur engagement dans la mobilisation des fonds propres au profit de l'alphabétisation ; iii) la qualité de l'accompagnement technique et fiduciaire a influencé fortement l'appropriation des bonnes pratiques par les acteurs.

Les principales leçons tirées de cette première phase sont:

- i. La gestion décentralisée de l'alphabétisation est un facteur clé du renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale de l'alphabétisation ;
- ii. Le montage institutionnel mis en œuvre plaçant la commune au centre de l'action et de la décision autour de l'alphabétisation renforce la synergie d'action entre acteurs et accroît l'engagement de tous dans la mobilisation des fonds propres au profit de l'alphabétisation ;
- iii. La qualité de l'accompagnement technique et fiduciaire qui influence fortement l'appropriation des bonnes pratiques par les acteurs accompagnés.

Pour la phase 2, les défis à relever sont :

- i) La satisfaction de la forte demande plurielle d'alphabétisation ;
- ii) La pérennisation du dispositif de financement décentralisé de l'alphabétisation par le biais de fonds sectoriels ;
- iii) L'amélioration de la capacité des directions techniques centrales et déconcentrées du MESTFP dans l'assurance qualité des apprentissages ;
- iv) Le renforcement du lien entre l'alphabétisation et le développement dans les contenus et démarches pédagogiques du PAGEDA ;
- v) Le développement d'une stratégie efficace de plaidoyer sur les enjeux majeurs du sous-secteur ;
- vi) Le renforcement de la capacité institutionnelle du ReNOPAL.

Le développement économique et social du Bénin, à l'instar de plusieurs pays de la sous-région ouest africaine, est tributaire de son potentiel humain. Pour ce faire, l'éducation est devenue, depuis 2006, un champ d'action prioritaire du gouvernement béninois qui y consacre environ 23% du budget national. Malgré cela, plus de 60% de la population est analphabète et la majorité sont des femmes et des jeunes constituant le capital de production du pays. La Coopération Suisse, dans le cadre de sa stratégie de coopération, a décidé d'accompagner l'Etat Béninois dans la lutte contre l'analphabétisme. Des leçons tirées après plusieurs décennies dans le sous-secteur, la Coopération Suisse a lancé en 2017, le Programme d'Appui à la Gestion Décentralisée de l'Alphabétisation (PAGEDA : 2017 – 2020) afin de porter le taux d'alphabétisation de 43% en 2015 à 55% à l'horizon 2025 en soutenant les régions les plus défavorisées que sont le Borgou et l'Alibori. En effet, dans le Littoral et l'Atlantique, le taux d'alphabétisation est respectivement de 73,3% et 63,1% et seulement 39,7% et 22,1% dans le Borgou et l'Alibori¹.

Après quatre (4) années d'expérimentation du PAGEDA dans les Quatorze (14) communes des départements de l'Alibori et du Borgou, il s'avère nécessaire de faire le bilan exhaustif et critique de sa mise en œuvre en vue d'orienter la formulation de la phase 2 du programme.

Au regard des résultats attendus de la mission, des données collectées et analysées, les principales conclusions tirées par l'équipe d'évaluation sont :

❖ Au niveau de la stratégie globale du programme

L'analyse du montage institutionnel montre qu'il est bien apprécié et sa mise en œuvre intégrale présage une influence positive sur la performance non seulement des communes mais aussi de tous les acteurs.

Malgré l'absence d'une convention de financement direct entre le Ministère et la DDC pour la mise en œuvre du PAGEDA, il y a eu une bonne implication de la Direction de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationales (DAPLN) et des Direction Départementale de l'Enseignement Secondaire, Technique et de la Formation Professionnelle (DDESTFP) du Borgou et de l'Alibori dans le dispositif de suivi pédagogique des centres et l'évaluation des apprentissages. Cependant, nous notons au niveau des acteurs étatiques, une insuffisance de spécialistes en alphabétisation au niveau des directions déconcentrées, ce qui constitue un frein à l'exécution du rôle de suivi et d'évaluation qui leur a été confié conformément à leurs cahiers des charges. Aussi, devons-nous relever que le dispositif de financement décentralisé de l'alphabétisation n'est pas encore pérenne.

L'analyse de l'état de mise en œuvre de la stratégie du faire faire révèle un effort de mise en œuvre de ladite stratégie de part et d'autre. De façon spécifique, les différents acteurs doivent faire l'effort de respecter les principes, notamment celui de l'implication des communes, comme l'ont recommandé les différentes lois et politiques nationales de l'éducation et de la décentralisation. Par ailleurs, au regard des évolutions au niveau national, il s'avère nécessaire d'actualiser la stratégie nationale du faire faire, afin d'assurer l'arrimage aux réformes à divers niveaux, mais aussi aux nouveaux besoins qui apparaissent. Il s'agit notamment des réformes dans le secteur de la formation professionnelle et la vision en cours sur la réforme de l'éducation de base qui pourrait influencer les différentes stratégies du secteur de l'éducation.

❖ Au niveau de la pertinence et de la cohérence du PAGEDA l'analyse révèle que :

- **Sur le plan de la reconnaissance de l'alphabétisation comme un pan de l'éducation de base**, des éléments juridiques favorables à l'alphabétisation en langues nationales existent dans la constitution du Bénin et dans la loi d'orientation du système éducatif du pays. Le PAGEDA est en cohérence avec i) la loi fondamentale du Bénin et ii) la loi portant orientation du système éducatif, le Plan Sectoriel de l'Education et le Programme d'Action du Gouvernement 2017-2021(PAG).
- **Sur le plan de l'option de la gestion décentralisée du PAGEDA**, la loi sur la décentralisation, appuyée par le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG, 2016-2021) soutiennent ce mode de gestion
- **Sur le plan du positionnement de l'alphabétisation comme un outil de développement**, le PAGEDA est en adéquation avec l'effet N°2 du domaine éducation de la STRACOBEN de la DDC au Bénin et l'orientation stratégique 2 du Plan Sectoriel de L'Education (PSE).

¹ INSAE, Synthèse des analyses sur les caractéristiques socioculturelles et économiques de la population ; 2017

- **Le ciblage des départements de l'Alibori et du Borgou** est pertinent en ce sens que cette zone constitue l'une des zones à faible taux d'alphabétisation (22,1% l'Alibori et 39,7% Borgou). La priorité donnée à l'alphabétisation dans tous les Plans de Développement Communaux (PDC) de ces départements conforte le choix de la zone comme bénéficiaire de l'intervention.
- **L'approche du programme basée sur les groupes organisés autour d'intérêts économiques, notamment les groupements féminins**, a permis de lier l'alphabétisation aux activités génératrices de revenus et de promouvoir le genre. La prise en compte du genre dans le dispositif est pertinente car les indicateurs prévus sont stratégiques et touchent des domaines clefs de capacités, mais aussi l'emploi dans les sphères des communes.
- **Le choix de la stratégie de promotion d'un environnement lettré** est pertinent au regard du faible développement de l'environnement lettré et la non transcription des langues d'intercommunication. Avec le PAGEDA, l'environnement lettré en langues nationales est visible dans toutes les communes.
- **L'option d'une stratégie d'accompagnement des communes à travers le ciblage d'un opérateur compétent dans le domaine** est justifiée par l'aspect novateur de la gestion décentralisée de l'alphabétisation.

❖ **Au niveau de l'efficacité du PAGEDA l'analyse de la performance de la phase 1 du PAGEDA révèle globalement la bonne performance du programme**

La performance du PAGEDA est marquée par un taux d'exécution global de 102% en dépit de la faible performance de l'outcome 3. En effet, l'outcome 1 relatif à la satisfaction de la demande en alphabétisation, affiche de loin une meilleure performance (145%) pour un taux de 119% pour l'outcome 2, concernant le niveau d'utilisation des acquis et le développement de l'environnement lettré. Quant à l'outcome 3, relatif à la coordination, au pilotage et à la mobilisation de ressources au profit du secteur, il affiche un taux de réalisation de 41%. De façon spécifique, il ressort de l'évaluation que :

- Les acteurs à divers niveaux du secteur ont acquis les compétences de pilotage/coordination et de mobilisation de ressources adaptées à l'accès équitable des populations aux programmes d'alphabétisation ;
- La demande plurielle d'alphabétisation en lien avec les besoins des apprenants-es est satisfaite ;
- L'alphabétisation est au service du développement dans la zone d'intervention ;
- Le ReNOPAL est rendu visible au niveau national et intègre des cadres de concertation pour défendre le développement du secteur de l'alphabétisation.

❖ **Au niveau de l'efficience**

Au total, il est noté un taux d'exécution financière (TEF) globale de 79% sur la période de 2017 à 2020 dont 83% pour SIA N'SON et 75% pour le ReNOPAL. L'analyse du degré d'efficience s'établit à 1,44 et montre ainsi que le programme PAGEDA a été mis en œuvre de manière efficiente.

❖ **Au niveau de la durabilité du PAGEDA**

De l'analyse de la phase 1 du PAGEDA, il ressort que les communes bénéficiaires du programme et les OPA démontrent un niveau d'appropriation des différentes démarches du projet. De même, l'évolution de la contribution financière des communes montre une forte capacité des communes à contribuer au financement de l'alphabétisation. Aussi, faudra-t-il noter la prise d'initiative sur fond propre visant à montrer l'engagement des communes à développer le sous -secteur.

Plusieurs facteurs justifient cette performance dont les principaux sont :

- La bonne gestion des partenariats autour du programme ;

- La forte capacité de la structure mandataire SIANSON marquée par la maîtrise dans l'exécution de son cahier des charges (appuis technique et fiduciaire) impliquant une bonne appréciation de l'accompagnement par les acteurs à divers niveaux ;
- La clarté dans la répartition des rôles entre les acteurs qui permet à chacun d'être responsabilisé pour la mise en œuvre de son cahier de charge ;
- La disponibilité des ressources financières, la bonne gouvernance et la bonne gestion du temps ;
- La responsabilisation des communes et l'implication des services centraux et déconcentrés du Ministère en charge de l'alphabétisation et de la formation professionnelle ;
- L'engagement des autorités et administrations communales.

Malgré ces résultats assez parlants, quelques problèmes persistent et devront faire objet de préoccupations au cours de la phase 2 du PAGEDA. Il s'agit :

- Du dispositif de financement décentralisé de l'alphabétisation qui n'est pas encore pérenne ;
- De la faible capacité des directions déconcentrées et techniques du MESTFP à jouer leur rôle régalien de mobilisation de ressources, de suivi/supervision et de certification ;
- Du lien entre l'alphabétisation et le développement qui n'est pas assez systémique ;
- De la faible influence de la stratégie actuelle de plaidoyer sur les enjeux majeurs du sous-secteur et au contexte national de faible mobilisation au profit de l'alphabétisation ;
- De la faible capacité institutionnelle du ReNOPAL à influencer suffisamment les politiques ;
- De demande plurielle de l'alphabétisation toujours forte.

Par ailleurs, quelques leçons apprises ressortent de cette évaluation de la première phase du PAGEDA. Il s'agit notamment :

- De la gestion décentralisée de l'alphabétisation se positionne comme un facteur clé du renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale de l'alphabétisation ;
- Du montage institutionnel mis en œuvre plaçant la commune au centre de l'action et de la décision autour de l'alphabétisation qui renforce la synergie d'action entre acteurs et accroît l'engagement de tous dans la mobilisation des fonds propres au profit de l'alphabétisation ;
- De la qualité de l'accompagnement technique et fiduciaire qui influence fortement l'appropriation des bonnes pratiques par les acteurs accompagnés.

Outre les résultats acquis mentionnés ci-dessus, l'évaluation a relevé six (6) défis majeurs à prendre en compte dans la phase 2 du PAGEDA. Il s'agit :

- De la satisfaction de la forte demande plurielle d'alphabétisation ;
- De la pérennisation du dispositif de financement décentralisé de l'alphabétisation ;
- De l'amélioration de la capacité des directions déconcentrées et techniques du MESTFP dans l'assurance qualité des apprentissages ;
- Du renforcement du lien alphabétisation et la formation professionnelle dans les contenus et démarches du PAGEDA ;
- Du développement d'une stratégie efficace de plaidoyer sur les enjeux majeurs du sous-secteur ;
- Du renforcement de la capacité institutionnelle du ReNOPAL.

Au regard du niveau d'évolution du contexte national et des réformes engagées dans le sous-secteur de l'alphabétisation, en relation avec les leçons apprises de la phase 1 du PAGEDA et les défis à adresser, la mission d'évaluation fait les recommandations suivantes :

- ❖ Maintenir l'objectif et l'hypothèse de changement de la phase, de même que les effets majeurs attendus avec de légères modifications dans la formulation de ces derniers.
- ❖ Reformuler les outputs et les rééquilibrer autour des outcomes.
- ❖ Reconduire le mandat de SIANSON comme opérateur d'accompagnement technique des Communes à l'instar de la phase 1.

- Revoir le montage institutionnel de la phase 1 dans le sens d'une réorientation du financement des Communes vers un dispositif institutionnel plus durable (FAAPLN, CONAFIL.) ;
- Renforcer la position de l'état dans le dispositif institutionnel afin d'assurer une pérennisation globale des acquis du PAGEDA ;
- Repenser le dispositif de plaidoyer autour des enjeux majeurs (financement, décentralisation) de l'alphabétisation ;
- Assurer une extension géographique de l'intervention vers d'autres départements/Communes;
- Renforcer le lien alphabétisation et formation professionnelle ;
- Assurer un renforcement institutionnel du ReNOPAL à travers un audit organisationnel et la mise en œuvre des recommandations qui vont en découler;
- Renforcer la stratégie de mobilisation de fonds au niveau local.

1.1 Contexte et justification de la mission d'évaluation

Depuis 2006, l'éducation est devenue un champ d'action prioritaire du gouvernement béninois qui y consacre environ 23% du budget national. Si certains indicateurs de performance de l'éducation montrent une nette avancée, il faut noter que d'autres comme le taux d'analphabétisme des personnes âgées de 24 ans et plus demeure élevé (65,6% sur le plan national, 76,07% chez les femmes). Dans les Départements du Borgou et de l'Alibori, zone de concentration des actions de la Coopération Suisse, ce taux est de 66,48% (82,38% pour les femmes) dans le Borgou et de 87.31% (92.16% pour les femmes) dans l'Alibori. Pour les 15 ans et plus, la situation reste préoccupante tant dans le Département du Borgou 66.4% (73.9% F, 58.7% H) que dans celui de l'Alibori, 82.54% (77.79% H, 87.03 F) avec un taux national de 56.94% (67% F).

C'est pour accompagner l'Etat Béninois dans sa politique d'amélioration du taux d'alphabétisation au Bénin que, **la Coopération Suisse met en œuvre depuis des décennies des programmes** d'alphabétisation. Ainsi, elle a lancé en 2017, le Programme d'Appui à la Gestion Décentralisée de l'Alphabétisation (PAGEDA, 2017 – 2020) qui fait suite au programme d'Appui Suisse à l'Alphabétisation et à l'Education des Adultes (ASAEA).

Depuis le début de la phase 1 du PAGEDA, l'environnement du secteur de l'alphabétisation a été marqué par plusieurs événements : l'adoption en 2018 du nouveau plan sectoriel de l'éducation (PSE) post 2015 et l'élaboration d'une stratégie de la formation professionnelle. Parallèlement, l'état a annoncé des réformes dans le secteur concernant le lien alpha – formation professionnelle. Il a initié également des campagnes d'alphabétisation à titre expérimental. Le transfert du secteur de l'alphabétisation du Ministère de la culture à celui de l'éducation, notamment l'enseignement secondaire et la formation technique et professionnelle, s'est présenté comme une opportunité à saisir par le Programme. Le PAGEDA a développé une nouvelle approche de gestion de l'alphabétisation qui met l'accent sur la responsabilisation des acteurs aux niveaux décentralisé et déconcentré. Il est mis en œuvre depuis 2017 autour des principes clés suivants : i) Améliorer durablement les mécanismes existants, acquis des phases précédentes ii) Accompagner la décentralisation et la déconcentration; iii) Différencier les rôles des acteurs pour une alphabétisation de qualité ; iv) Promouvoir une alphabétisation au service/outil de développement; v) Promouvoir le genre, la bonne gouvernance et des stratégies novatrices de plaidoyer au profit du secteur de l'alphabétisation.

Après quatre (4) années d'expérimentation de cette nouvelle approche d'intervention du PAGEDA dans les quatorze (14) communes des départements de l'Alibori et du Borgou, il s'avère nécessaire de, faire le bilan exhaustif et critique de sa mise en œuvre à travers une évaluation finale en vue d'orienter la formulation de la phase 2 du programme.

Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation analytique et rétrospective des interventions du PAGEDA ainsi que les pistes de réflexions sur les options à prendre en compte pour une phase 2 du PAGEDA.

1.2 Rappel des objectifs et résultats attendus de la mission

L'évaluation finale du PAGEDA vise à apprécier dans quelle mesure le programme a atteint ses objectifs et a répondu aux enjeux du sous-secteur ciblé par le programme. Il s'agira de :

- ❖ analyser les résultats obtenus selon les critères classiques d'évaluation (pertinence, cohérence efficacité, efficience, durabilité, montage institutionnel) ;
- ❖ analyser les effets induits sur les populations et autres acteurs institutionnels impliqués (opérateurs, ministère, communes, etc.) conformément aux axes du cadre logique et en relation avec le positionnement de la DDC au Bénin comme agence leader pour l'Education Non Formelle (ENF) ;
- ❖ dégager les acquis et les leçons relatives à la mise en œuvre du programme en vue de proposer des recommandations et des orientations stratégiques pour la phase prochaine du programme en prenant en compte les enjeux du sous-secteur.

De façon générale, l'évaluation tient compte des dimensions à la fois analytiques rétrospectives et prospectives.

- ❖ **L'aspect analytique de l'évaluation** vise à analyser l'efficacité du programme, c'est-à-dire l'atteinte des objectifs, l'appréciation de la pertinence et de la cohérence du programme;
- ❖ **L'aspect rétrospectif de l'évaluation** vise à identifier les effets du programme au niveau de l'amélioration des conditions de vie économiques et socioprofessionnelles des apprenant-e-s d'une part, et de la capacité d'exercice de leur droit à la citoyenneté démocratique d'autre part. Elle vise également à identifier les points forts et les points faibles tant au niveau du montage que du contenu du programme ;
- ❖ **L'aspect prospectif de l'évaluation** vise à indiquer les points à renforcer tout en mettant l'accent sur les éléments d'une vision stratégique plus vaste du programme. Il s'agira de proposer i) des pistes de collaboration à engager avec les acteurs stratégiques, ii) Les enjeux relatifs au financement de l'alphabétisation iii), le développement de l'environnement lettré et iv) La question du lien entre l'alphabétisation et la formation professionnelle.

II- DEMARCHE METHODOLOGIQUE DE CONDUITE DE LA MISSION

En relation avec les objectifs et orientations définies dans les termes de référence, la conduite de la présente évaluation a pris appui sur les repères méthodologiques que sont les approches participatives, consultative et contributive. Ainsi, la mission a été conduite en collaboration étroite et active avec les principales parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre du Programme (Coopération Suisse, SIA N'SON ONG, ReNOPAL, Communes, acteurs institutionnels et bénéficiaires). Une approche mixte d'évaluation a été adoptée tenant en compte des critères d'évaluation classique et autres critères spécifiques du mandataire qui ont été pris en compte dès l'élaboration des outils de collecte et d'analyse des données.

2.1 Principales phases de l'évaluation

La mission s'est déroulée en quatre (4) phases essentielles à savoir : i) la préparation ; ii) la collecte des données, iii) le traitement et l'analyse des données et iv) la restitution et la rédaction du rapport d'évaluation, comme illustrées à la figure 1.

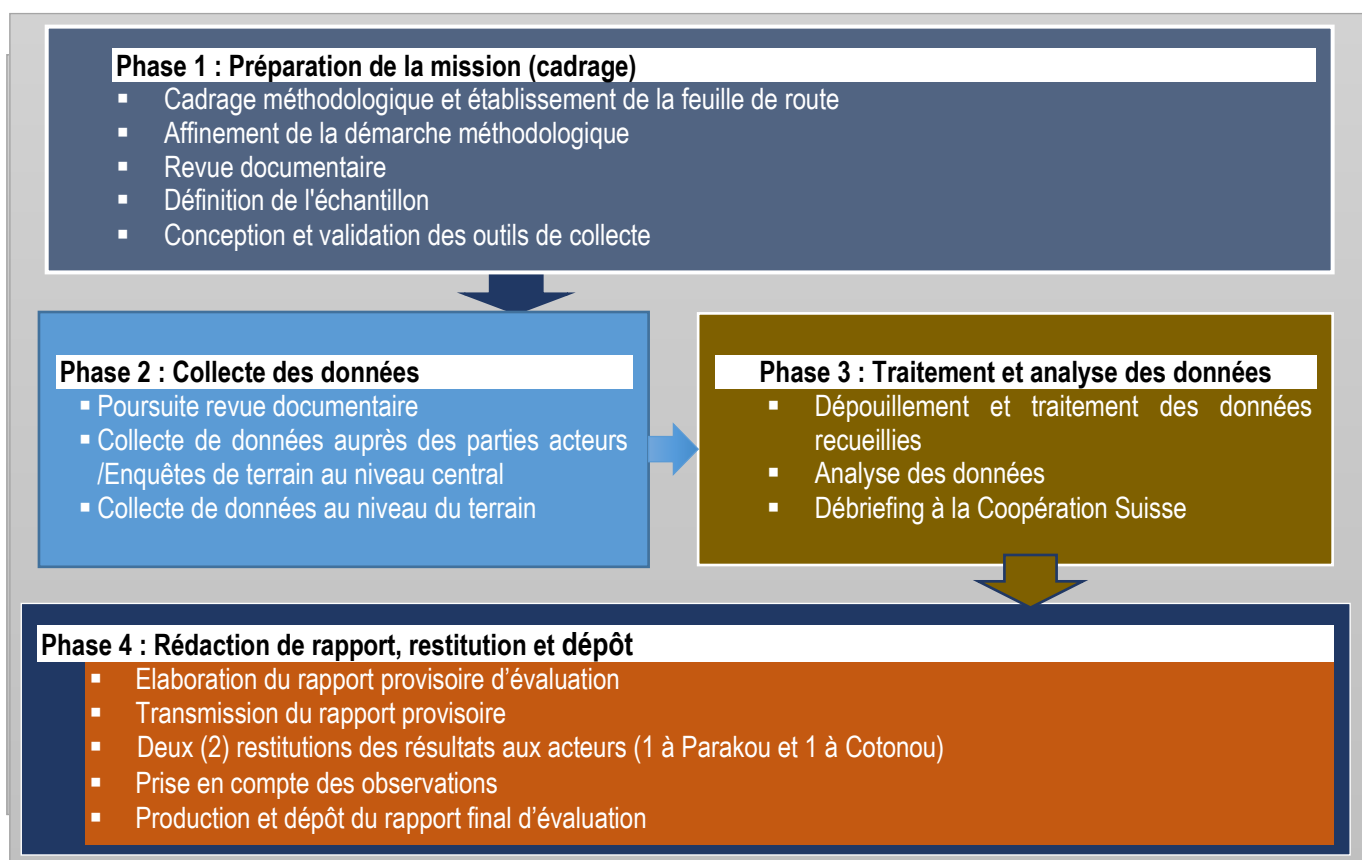


Figure 1: Principales étapes de la démarche méthodologique de l'évaluation

2.2 Acteurs rencontrés et données collectées

Au total, cinq (5) groupes d'acteurs ont été ciblés et visités dans le cadre de cette mission. Il s'agit i) des acteurs institutionnels représentés par les directions techniques du ministère aux niveaux central et déconcentré, ii) des chargés de programme de la DDC, iii) des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) du secteur de l'éducation, iv) des acteurs de mise en œuvre et v) des bénéficiaires.

Le tableau ci-après présente les différents acteurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation.

Tableau 1: Répartition des groupes cibles enquêtés

Niveau	Personnes rencontrées
Acteurs Institutionnels	Niveau central : CONAFIL, DAPLN, FAAELN, DESTFP, CT/Alpha, DIPIQ Niveau déconcentré : DDESTFP B/A, Centre de promotion sociale et Centre de Formation Professionnelle Artisanat
DDC	CP éducation et genre, CP Gouvernance locale et CP FADeC
PTF	UNESCO et UNICEF (chef de file des PTF du secteur éducation au Bénin)
Acteurs de mise en œuvre	➤ SIA N'SON (Equipe de mise en œuvre) ➤ 2 opérateurs privés en alphabétisation (OPA) ; ➤ ReNOPAL (Conseil d'Administration, SE)
Bénéficiaires	➤ 4 Communes du Borgou et de l'Alibori : Ségbana, N'dali, Banikoara, Nikki (Maires et personnels en charge de l'AENF) ➤ 2 intercommunalités (APIDA et ADECOB) ➤ 8 centres d'alphabétisation dont 2 Centre de Promotion Social (CPS) ➤ 2 Organisations Socio Professionnelles (OSP) ;

III- ANALYSE DE LA STRATEGIE GLOBALE DU PROGRAMME

3.1 Brève présentation de la phase 1 de PAGEDA

Le Programme d'Appui à la Gestion Décentralisée de l'Alphabétisation (PAGEDA) est un programme d'alphabétisation financé par la Coopération Suisse et mis en œuvre dans les communes du Borgou et de l'Alibori. Il vise à **contribuer au développement et à l'extension des offres éducatives non formelles de qualité destinées aux populations les plus pauvres de la zone d'intervention et notamment aux femmes dans une perspective d'autonomisation**. A terme, en s'appuyant sur une vision holistique, intégrée et diversifiée de l'éducation, il s'agira d'offrir à un grand nombre de citoyen(ne)s des opportunités d'accès aux programmes d'alphabétisation et d'éducation non formelle de qualité en corrigeant les disparités liées au genre, à l'âge et aux zones, pour leur permettre d'acquérir des compétences de la vie courante, d'exercer pleinement leurs droits et de lutter efficacement contre la pauvreté et ses corollaires, afin d'asseoir un développement durable. Le programme se met en œuvre dans une vision de gestion décentralisée de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle conformément aux textes de la décentralisation au Bénin. L'approche du programme est basée sur les groupes organisés autour d'intérêts économiques, notamment les groupements féminins, afin de lier l'alphabétisation aux activités génératrices de revenus (AGR) et de promouvoir un environnement lettré. Au total quatorze (14) Communes des départements du Borgou et de l'Alibori bénéficient du programme.

Le montage institutionnel du PAGEDA montre un dispositif reliant les niveaux micro, méso et macro, avec plusieurs acteurs à responsabilités différentes en synergie d'action autour des communes du Borgou et de l'Alibori. Ainsi, SIA N'SON en tant qu'opérateur principal est chargé d'apporter un appui technique et fiduciaire aux Communes. En vue d'améliorer le financement de l'alphabétisation au niveau national et la qualité des prestations dans le sous-secteur, le Réseau National des Opérateurs Privés d'Alphabétisation (ReNOPAL) assure le plaidoyer pour la promotion et le financement conséquent du sous-secteur et le renforcement des capacités des ONG opérateurs. Par ailleurs, la Direction de l'Alphabétisation et de la Promotion des Langues Nationale (DAPLN) et les Directions Départementales des Enseignements Secondaire, technique et de la Formation Professionnelle (DDESTFP) du Borgou et de l'Alibori assurent le suivi des activités pédagogiques et l'évaluation des apprentissages, avec un appui technique et financier à travers le mandataire SIA N'SON. Au niveau communal, en tenant compte du principe de subsidiarité, les différents services techniques assurent en complémentarité leurs rôles et responsabilités pour la mise en œuvre et le suivi des activités du programme. Pour assurer la bonne coordination, la gouvernance et le suivi du programme, des comités sont mis en place à savoir : 1) le Comité de Pilotage (COPIL) au niveau national. Sous la présidence du Ministre en charge du sous-secteur, il réunit tous les acteurs de mise en œuvre et définit les orientations stratégiques pour le

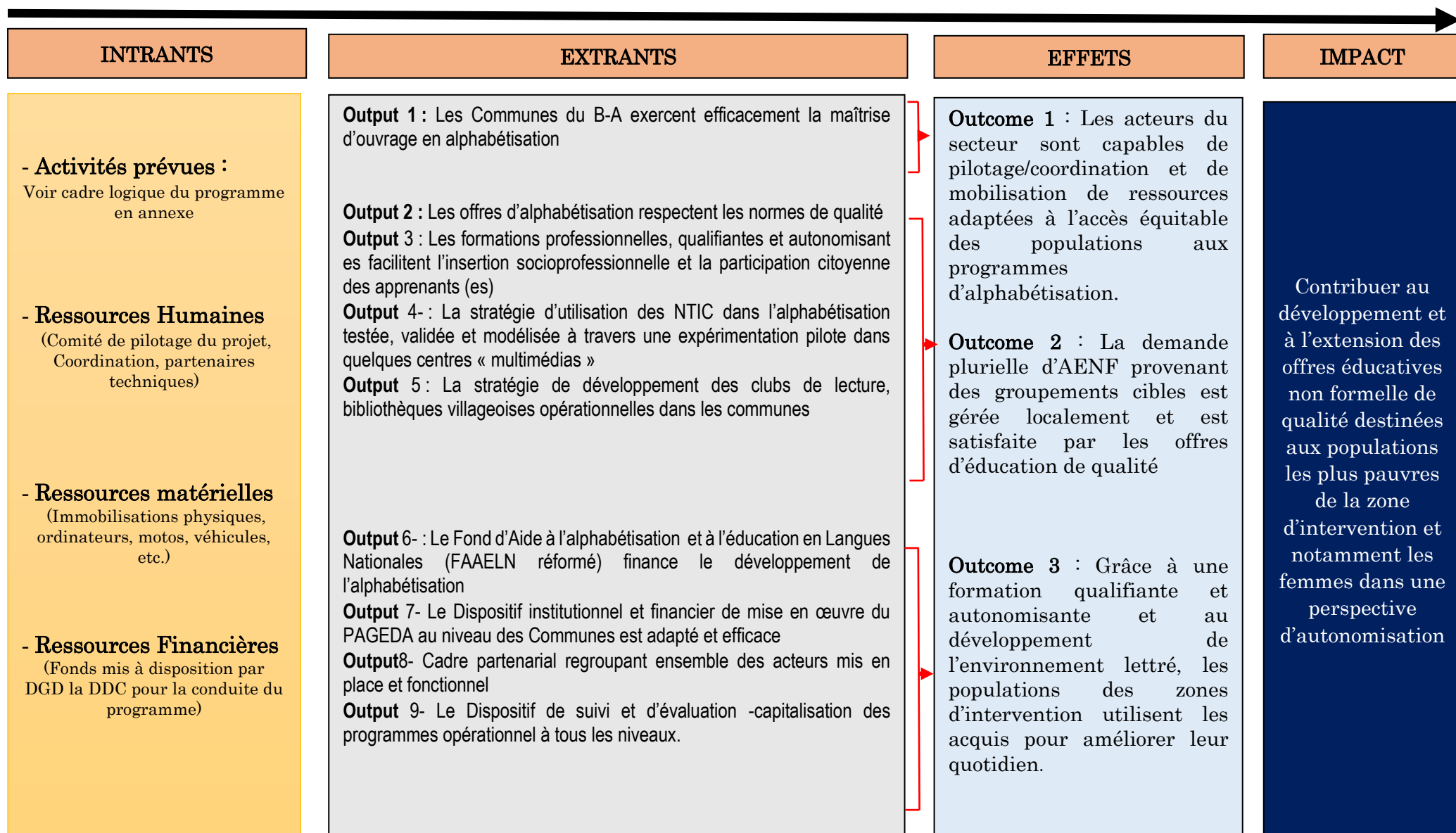
programme ; 2) le Comité d'Allocation des Fonds (CAF) au niveau départemental, qui réunit les acteurs décentralisés et déconcentrés. Le CAF est l'instance d'approbation des projets communaux en vue de leur financement par le PAGEDA à travers le mandataire SIA N'SON dans son rôle d'accompagnement fiduciaire. 3) les Comités de Gestion des Centres d'Alphabétisation (COGECA) mis en place au niveau des Centres d'alphabétisation et gérés par les apprenants-es.

La chaîne de résultats de la phase 1 (Figure 1) de PAGEDA montre la relation entre les intrants (ressources et activités), les extrants (résultats), les effets (objectifs spécifiques) et l'impact (objectif global). La finalité du programme vise à permettre à 30 000 citoyens(ne)s dont 50% de femmes de 15 ans et plus, exclus du système formel ou n'y ayant pas accès, d'acquérir des compétences de la vie courante, d'exercer pleinement leur droit et de lutter efficacement contre la pauvreté et ses corollaires grâce à des opportunités d'accès aux programmes d'alphabétisation et d'éducation non formelle de qualité corrigeant les disparités liées au genre, à l'âge et aux zones².

La chaîne de résultats présentés ci-dessus permet de noter les différents résultats attendus du projet.

² DDC ; PRODOC et Cadre logique, PAGEDA ; 2015

CHAINE DE RESULTAT DU PAGEDA



3.2 Analyse du montage institutionnel

Le PAGEDA se met en œuvre dans un contexte de gestion décentralisée de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle conformément à la loi sur la décentralisation. Son dispositif est construit autour des communes qui, avec l'appui de la structure mandataire (SIA N'SON), mettent en œuvre le programme d'alphabétisation en collaboration avec les OPA et les structures déconcentrées. Par ailleurs, un appui est donné au ReNOPAL. Chaque acteur a un rôle déterminé qu'il joue en synergie d'action avec les autres acteurs du dispositif.

La structure mandataire assure le rapportage du comité de sélection des projets et d'octroi des financements impliquant les DDESTFP, le ReNOPAL, et les intercommunalités. Elle assiste et conseille les communes dans la mise en œuvre des activités du PAGEDA et anime un dispositif d'appui organisationnel d'accompagnement et de renforcement des capacités des acteurs. Elle assure également la gestion fiduciaire du programme par un financement direct des projets d'alphabétisation des communes.

Les communes assurent la responsabilité de la mise en œuvre du programme PAGEDA à travers les différents services techniques impliqués dans l'AENF avec des responsabilités spécifiques pour chacun des services. Le financement des centres d'alphabétisation est basé sur une **"approche demande"** à travers la soumission des dossiers de financement suivie de la signature de contrat avec le mandataire. Pour assurer une contribution financière au projet, chaque commune inscrit une ligne alphabétisation dans son Programme Annuel d'Investissement (PAI). Un comité d'allocation des ressources composé de tous les acteurs est mis en place pour assurer la transparence dans l'allocation des ressources.

Les OPA, chargés de l'opérationnalisation du programme dans les villages sont des prestataires de service des communes avec des responsabilités bien précises.

Les DDESTFP quant à elles veillent au respect des orientations et des normes de qualité en AENF. Ainsi, elles font le suivi pédagogique des centres d'alphabétisation et assurent l'évaluation des apprentissages. Le ciblage des bénéficiaires est basé sur les groupes organisés autour d'intérêts économiques et des métiers.

En plus des communes, le PAGEDA accompagne le ReNOPAL en tant que réseau des opérateurs d'alphabétisation en vue d'assurer le plaidoyer autour de l'AENF à divers niveaux et le renforcement des capacités des OPA.

L'examen du montage institutionnel du programme et de ses effets dans sa mise en œuvre révèle :

- ❖ **Une amélioration de la synergie d'action entre acteurs des communes et directions déconcentrées d'une part et entre services techniques de la mairie des communes, d'autre part.** Ceci est particulièrement due à i) une responsabilisation équitable des acteurs dans la mise en œuvre du PAGEDA et à ii) la qualité de l'appui technique du mandataire aux différents acteurs ;
- ❖ **Un engagement des deux intercommunalités** aux côtés des communes qui a influencé positivement la maîtrise d'ouvrage communale du programme d'alphabétisation ;
- ❖ **Une très bonne collaboration entre acteurs du dispositif**, notamment entre la structure mandataire et toutes les parties prenantes, entre les communes et les OPA et entre les communes et les structures déconcentrées de l'Alibori et du Borgou ;
- ❖ **Une pertinence de la démarche d'accompagnement qui a facilité** i) l'appropriation des processus de gestion des campagnes d'alphabétisation (ciblage des bénéficiaires, élaboration du projet, recrutement et suivi des OPA, lancement des campagnes et suivi des centres d'alphabétisation) au niveau communal et ii) la mobilisation des ressources propres au profit de l'alphabétisation ;

- ❖ **Un bon fonctionnement des centres sur toute la phase** marquée par une performance progressive et continue des centres (le maintien des bénéficiaires tout au long du processus et l'amélioration des compétences acquises par les apprenants –es d'une année à l'autre), grâce à la forme de relation contractuelle qui maintient les OPA dans la durée de la phase et permet une collaboration fructueuse entre OPA et communes, facilitant ainsi l'assurance qualité de la prestation.
- ❖ **Une mise à disposition à temps des fonds facilitant ainsi le démarrage des activités et l'exécution conforme des projets d'alphabétisation des communes dans la durée.** Bien que ce dispositif soit efficace pour la mise en œuvre des projets d'alphabétisation par les communes dans le PAGEDA et qu'il soit mis en place à travers le compte des communes logé dans les recettes perception, il faut signaler qu'il ne permet pas la pérennisation du financement décentralisé de l'alphabétisation conformément aux textes régissant le financement des communes. Une évolution vers la mise en place d'un Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) en vue de l'institutionnalisation du financement décentralisé de l'alphabétisation serait l'idéal.

Nous pouvons noter que le montage institutionnel mis en place pour le projet est bien apprécié et sa mise en œuvre intégrale présage d'une influence positive sur la performance des communes mais aussi sur tous les acteurs du programme.

Cependant, nous notons au niveau des acteurs étatiques, une insuffisance ou une quasi inexistence de spécialistes en alphabétisation au niveau des directions déconcentrées qui constitue un frein à l'exécution du rôle de suivi et d'évaluation qui leur a été confié conformément à leurs cahiers des charges. Malgré l'absence d'une convention de financement direct entre le Ministère et la DDC pour la mise en œuvre du PAGEDA, il y a eu une bonne implication de la DAPLN et des Directions déconcentrées dans le dispositif de suivi pédagogique des centres et l'évaluation des apprentissages.

Aussi, devons-nous relever que le dispositif actuel de financement des communes adopté par le PAGEDA présente des limites en matière d'institutionnalisation du financement décentralisé de l'alphabétisation. Une évolution vers la mise en place d'un **Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) en vue de l'institutionnalisation du financement décentralisé de l'alphabétisation** serait l'idéal.

3.3 Analyse des principes clés de mise en œuvre du PAGEDA

Pour la mise en œuvre du PAGEDA, six (6) principes d'interventions ont été retenus pour diriger les interventions. L'analyse du niveau de mise en œuvre de ces principes révèle ce qui suit :

- ❖ **Principe d'amélioration durable des mécanismes existants et acquis des phases précédentes.**

Dans la pratique, le PAGEDA est bâti sur les acquis des programmes d'alphabétisation antérieurs, tout en s'adossant sur la stratégie nationale du faire faire. De même, il intervient à tous les niveaux (micro, méso, macro) à partir des dispositifs existants comme les directions techniques au niveau central, les services d'alphabétisation au niveau des DDESTFP et les services compétents au niveau des communes. Les intercommunalités en tant que structures de renforcement des capacités des communes pour la maîtrise d'ouvrage communale de l'éducation ont été des partenaires clés du processus. En utilisant les OPA membres du ReNOPAL pour l'animation des centres d'alphabétisation, le PAGEDA a capitalisé et valorisé les efforts fournis/acquis antérieurement dans le sous-secteur. Le choix d'une ONG locale avec une longue expérience dans le secteur de l'alphabétisation comme mandataire pour l'accompagnement technique et fiduciaire pour la mise en œuvre du programme est également une valorisation des acquis de plusieurs années d'intervention de cette dernière dans le secteur et un atout principal pour la performance enregistrée.

- ❖ **Principe de la contribution du programme proportionnelle à l'effort fournis par les acteurs :** Respecté au niveau des communes, ce principe a été un facteur motivant entre communes. Il est respecté de façon graduelle sur la phase. D'une contribution de 10% en 2017-2018, les communes sont passées à 22% de taux de contribution en 2019-2020. Contrairement aux communes, ce facteur a constitué une limite pour certains acteurs dont le ReNOPAL dans un contexte de faible mobilisation de ressources propres et d'inexistence de partenaires autres que la DDC dans le sous-secteur.
- ❖ **Le PAGEDA de par son troisième principe, se veut aussi accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'alphabétisation.** À travers ce principe, le programme travaille avec les communes en tant que maître d'ouvrage, tel que prévu dans les textes et décrets de la décentralisation (art 99 de la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 et Pilier 2 Axe 5 du PAG 2016-2021). Il responsabilise les structures étatiques (centrales et déconcentrées) dans leur rôle régalien de suivi, d'évaluation et de certification. Ce principe est effectif en ce qui concerne la décentralisation. En effet, le processus d'alphabétisation est conduit de main de maître par les communes. Cependant au niveau de la déconcentration, il reste à améliorer la qualité et la quantité des ressources humaines pour le suivi pédagogique et l'évaluation des centres.
- ❖ **La différenciation des rôles des acteurs pour une alphabétisation de qualité.** Le dispositif institutionnel en lui-même différencie les rôles de chaque acteur du programme. Avec l'appui technique, il est noté un début d'appropriation des rôles par chaque acteur à travers les bonnes pratiques du dispositif internalisées par les uns et les autres.
- ❖ **La promotion d'une alphabétisation au service/outil de développement.** Deux (2) principales stratégies ont été développées pour respecter ce principe. Ainsi, on peut noter :
 - **Le développement de lien entre l'alphabétisation et la Formation qualifiante et autonomisante/ le lien alphabétisation et formation professionnelle :** Le PAGEDA 1 a opté pour une articulation alphabétisation-formation qualifiante et professionnelle. L'alphabétisation servant de base pour l'acquisition des compétences de vie et des compétences professionnelles. Il s'agit donc de l'utilisation de l'alphabétisation comme une éducation de base pour faciliter la formation professionnelle. Dans cette option, les centres d'alphabétisation ont été organisés autour des corps de métiers. Le ciblage autour des centres d'intérêts (métiers et AGR) constitue un élément fort du lien alphabétisation/développement en ce sens que les contenus éducatifs tiennent compte des besoins spécifiques pour faciliter un réinvestissement dans les activités socioéconomiques individuelles des apprenants. Mais, dans le PAGEDA 1, même si l'alphabétisation a permis de renforcer les groupes de métiers dans l'acquisition de capacités, il faut noter que cela ne permet pas le développement de leurs compétences techniques et professionnelles qui nécessite un autre niveau de formation.
 - **Le développement de l'environnement lettré en langues nationales** à travers la création des bibliothèques villageoises fixes et itinérantes, la traduction des PV des conseils communaux en langues et la création dans tous les services de la commune d'affiches et d'enseignes publicitaires. Ceci, dans la pratique, permet aux néo alphabétisés de pouvoir garder contact avec la lecture mais aussi de s'informer sur la vie socio-économique communautaire. Il renforce ainsi, la participation de ces derniers aux actions de développement et particulièrement aux actions de la communauté.
- ❖ **La promotion du genre et de la bonne gouvernance.**

Pour la mise en œuvre de ces principes, trois (3) indicateurs ont été prévus pour leur mise en œuvre dans l'opérationnel au sein du PAGEDA. Il s'agit de i) la prise en compte de la participation et des spécificités des femmes et des hommes, ii) l'inclusion des différents groupes, sociaux, culturels et iii) respect du principe de reddition de compte. Ainsi, à travers sa stratégie de ciblage des bénéficiaires, l'objectif de 50% de participation de femmes défini à l'avance est atteint et dépassé sur la phase (22 618 apprenants-es dont 13 158 femmes) soit 58,17% de participation de femmes. Il existe une prise en compte de la participation et des spécificités

des femmes et des hommes dans le ciblage des métiers, dans la programmation et l'exécution des programmes de formation. .

De même, le PAGEDA a veillé au ciblage équilibré et effectif de tous les groupes socio-culturels de la zone d'intervention.

Dans la mise en œuvre du PAGEDA, le respect des principes de gouvernance a été opérationnalisé par i) l'implication et la responsabilisation des acteurs communaux dans la gestion et le ii) respect du principe de reddition de compte à travers l'organisation des bilans participatif de fin de campagne à divers niveaux mais aussi l'appui au. Ceci constitue un facteur de transparence, de renforcement des capacités des acteurs, un élément motivateur et une source d'engagement des acteurs à la base, donc un élément important d'appropriation des bonnes pratiques. Enfin, un appui a été donné au ReNOPAL pour le renforcement de la gouvernance institutionnelle du réseau ce qui constitue un appui important pour la dynamisation du réseau.

3.4 Analyse de l'Etat de mise en œuvre de la stratégie de faire faire dans le sous-secteur

Selon le document cadre de mise en œuvre de la stratégie du faire faire au Bénin (MCPLN, 2008), cette stratégie est une délégation de compétence selon les choix à opérer par le détenteur du pouvoir (qui est ici l'Etat) de concert avec les acteurs concernés. C'est une « option novatrice qui décentralise la gestion de l'éducation et qui diversifie les offres éducatives ». La stratégie consiste à faire jouer à chaque partenaire le rôle qui est le sien et où il y a un avantage comparatif certain, selon le principe de « chacun là où il excelle ».

a) L'analyse de l'état de mise en œuvre de la stratégie de faire faire au niveau du PAGEDA révèle qu'il y a un grand effort d'opérationnalisation sur les plans :

❖ du respect des principes directeurs de la stratégie comme :

- une démarche partenariale et participative ;
- une distribution des rôles et responsabilités selon ce qui est prévu dans le document national ;
- la décentralisation/déconcentration dans la mise en œuvre, qui met les communes au centre de l'intervention et s'appuie sur les directions déconcentrées ;
- l'harmonisation des interventions des opérateurs prestataires sur la zone d'intervention et
- la transparence et l'équité à travers la mise en place des différents comités de pilotage et de gestion (COPIL, CAF, COGECA) et la prise en compte des groupes marginalisés dans le ciblage des bénéficiaires.

❖ de l'organisation d'un espace de partenariat à travers i) la mobilisation de l'ensemble des partenaires au niveau local dans la mise en œuvre du programme; ii) l'organisation des sessions d'analyse des résultats de la mise en œuvre des activités d'alphabétisation à divers niveaux (village, communes et département) et iii) la mise en place des procédures claires et connues de tous.

❖ du renforcement des capacités matérielles, financières et humaines des communes, des opérateurs privés d'alphabétisation et des acteurs étatiques tant au niveau national que déconcentré.

❖ du soutien à l'organisation des opérateurs privés à travers l'appui au ReNOPAL. A ce niveau, le ReNOPAL reçoit un appui pour le renforcement des capacités des OPA et le plaidoyer pour le financement et la professionnalisation des acteurs du sous-secteur.

❖ du financement conséquent et à temps des campagnes d'alphabétisation renforçant ainsi le respect de la masse horaire recommandée et par ricochet la qualité des apprentissages.

❖ du respect du dispositif pédagogique tel que prévu dans la stratégie nationale tant au niveau du contenu que de la masse horaire recommandée. Ainsi, le contenu et la démarche sont bien structurés et harmonisés. Le PAGEDA intervient à travers deux (2) méthodes qui ont fait leur preuve au niveau régional et reconnues

comme méthodes influençant fortement le développement des apprenants. Il s'agit de la méthode de Pédagogie du Texte (PdT) et la Nouvelle Méthode inspirée de l'approche Tin Tua.

L'analyse des effets du respect de ces différentes dimensions de la stratégie de faire faire relève i) un accroissement des compétences des communes dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage communal et de la qualité des services d'alphabétisation, ii) un rapprochement du service de suivi de la prestation des OPA par les acteurs, chacun selon ses compétences à un niveau décentralisé et déconcentré.

S'il est vrai qu'on note un effort d'opérationnalisation de la stratégie de faire faire, il ressort également des points de faiblesse à renforcer. Il s'agit de :

- ❖ **l'insuffisance de partenariat/synergie avec les autres sous-secteurs** : notamment avec les secteurs de la formation professionnelle, de l'agriculture, mais aussi de la microfinance qui permettront à l'alphabétisation de jouer pleinement son rôle de soutien au développement économique.
- ❖ **la faiblesse de couverture de tous les dispositifs financiers prévus**. En effet, la stratégie du faire faire prévoit plusieurs sources pour le financement de l'alphabétisation. Le dispositif actuel du PAGEDA se limite à deux (2) sources à savoir : le financement du Partenaire Technique et Financier (PTF) et le financement des communes. Le financement du secteur privé et celui des autres PTFs ne sont pas encore explorés. Il est donc nécessaire d'explorer la possibilité d'élargir les sources de financement du niveau local vers le secteur privé et d'autres PTF.
- ❖ **la faible capacité technique des directions déconcentrées du MESTFP à jouer leur rôle régalien de suivi, d'évaluation et de certification**. Le nombre insuffisant de cadres techniques qualifiés de l'alphabétisation et de l'Education Non Formelle dans les différentes structures seraient les causes de cette faible capacité en plus de l'insuffisance de l'équipement et de la logistique par exemple les moyens de déplacement. En effet, au niveau des directions déconcentrées, il y a que le seul chef service alphabétisation et éducation non formelle (CSAENF) comme personnel et qui n'est ni un spécialiste de l'AENF ni un spécialiste de l'évaluation des apprentissages. Il y a nécessité de i) mieux outiller la DAPLN pour un meilleur suivi, ii) renforcer la disponibilité du personnel ayant le profil adapté au niveau déconcentré et iii) renforcer la gestion de l'assurance qualité par une meilleure implication de la Direction de l'Inspection Pédagogique de l'Innovation et de la Qualité (DIPIQ) au niveau départemental.

b) L'analyse de l'état de mise en œuvre de la stratégie du faire faire au niveau central révèle qu'il y a des efforts d'application. On note :

- ❖ **Un effort de responsabilisation des acteurs** à travers la contractualisation avec les opérateurs d'alphabétisation.
- ❖ **Un financement à 100% provenant du budget national**. Il s'agit d'une première depuis l'adoption de la stratégie. Cet effort, même s'il est insuffisant, est un début de la manifestation de la volonté politique de l'Etat pour le financement du sous-secteur.
- ❖ **Sur le plan pédagogique**, l'état a adopté l'approche passerelle qui en soit est en expérimentation et mérite d'être évaluée en vue d'assurer son impact réel sur le développement des apprenants-es en lien avec leurs besoins réels. Le lien alphabétisation – formation professionnelle est en expérimentation avec le ciblage des apprenants au niveau des artisans et autres corps professionnelles.

Par ailleurs, il faut noter que :

- ❖ Il y a un défaut de décentralisation et une faible déconcentration des activités. En effet, les services déconcentrés sont très peu impliqués dans la dimension pédagogique et le suivi des prestations des OPA., montrant ainsi une limite dans le processus d'assurance qualité qui est garantie par le suivi de proximité des services déconcentrés. De même les responsables des Communes d'intervention ne sont pas du tout

impliqués dans le suivi que fait la DAPLN. Il en résulte une absence de décentralisation totale des interventions. Cela constitue une faiblesse à corriger au regard de la loi de décentralisation et des principes du faire faire.

- ❖ L'analyse du niveau de mise en œuvre de la stratégie du faire faire de part et d'autre révèle un effort d'opérationnalisation qui reste à améliorer. De façon spécifique, les différents acteurs doivent faire l'effort de respecter les principes qui régissent le secteur, notamment celui de l'implication des communes, comme l'a recommandé les différentes lois et politique nationale de l'éducation.
- ❖ Par ailleurs, au regard des évolutions au niveau national, il s'avère nécessaire d'actualiser la stratégie nationale du faire faire, afin d'assurer l'arrimage aux réformes à divers niveaux, mais aussi aux nouveaux besoins qui apparaissent. Il s'agit notamment des réformes dans le secteur de la formation professionnelle et la vision en cours sur la réforme de l'éducation de base qui pourrait influencer les différentes stratégies du secteur de l'éducation.

3.5 Analyse de la cohérence et de la pertinence du PAGEDA

3.5.1. La cohérence du PAGEDA

L'analyse de la cohérence examine la mesure dans laquelle les objectifs du PAGEDA sont conformes avec les politiques, priorités, approches et stratégies de développement national et local. La cohérence du PAGEDA a été analysée sous trois (3) dimensions à savoir i) l'accès à l'éducation de base, ii) la relation Alphabétisation et Formation professionnelle et iii) la Gestion décentralisée de l'alphabetisation.

- ❖ **Sur le plan de la reconnaissance de l'alphabetisation comme un pan de l'éducation de base**, il est à noter que le PAGEDA est en cohérence avec i) la loi fondamentale du Bénin, en son article 8 qui dispose que « *la personne humaine est sacrée et inviolable. L'Etat a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger. Il lui garantit un plein épanouissement. A cet effet, il assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à la formation professionnelle et à l'emploi* ». et ii) la loi portant orientation du système éducatif dans lequel *L'Etat s'engage à promouvoir le développement de langues nationales d'intercommunication* ». De façon spécifique dans son article 7, elle indique que « *l'enseignement est dispensé principalement en français, en anglais et en langues nationales*³ ».
- ❖ **Sur le plan de l'option gestion décentralisée du PAGEDA, cette option est en cohérence avec** i) la loi sur la décentralisation⁴ qui confère aux communes les compétences de gestion de l'alphabetisation et stipule en son article 99 que : « *La commune doit veiller à la promotion des langues nationales en vue de leur utilisation sous forme écrite et orale* », ii) le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) 2016-2021 qui vient appuyer cette disposition de la loi sur la décentralisation et indique clairement que « *la mise en œuvre d'un programme d'accélération de l'alphabetisation des adultes à travers des offres sectorielles centrées sur les besoins des couches socioprofessionnelles et les priorités du développement du pays et précise qu'il faut le transfert des compétences et des ressources aux Communes pour l'alphabetisation*⁵ ».
- ❖ **Le PAGEDA est en adéquation avec l'effet N°2 du domaine éducation de la STRACOBEN de la DDC au Bénin et dans le but d'appuyer le Bénin, dans les objectifs successifs qu'il a définis, pour la promotion de l'alphabetisation et l'éducation des adultes.**
- ❖ **Sur le plan du positionnement du PAGEDA comme un outil de développement, il est en cohérence avec** l'orientation stratégique 2 du Plan Sectoriel de l'Education (PSE) qui stipule qu'il faut « *développer une*

³ Loi n°2003-17 du 11 novembre 2003 portant Orientation de l'Education Nationale en République du Bénin rectifié par la loi n°2005-33 du 06 octobre 2005

⁴ loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes

⁵ PAG 2016-2021 ; Pilier 2 Axe 5 : Amélioration des performances de l'éducation

post-éducation de base arrimée à l’alphabétisation et l’éducation des adultes et au développement des compétences techniques et entrepreneuriales ».

3.5.2 La pertinence

La pertinence d’un programme est la mesure dans laquelle, il est la réponse à une préoccupation, ou à des problèmes identifiés dans un contexte donné à des besoins spécifiques. L’analyse de la pertinence initiale et actuelle des objectifs du PAGEDA revient à examiner si les champs d’intervention du projet répondent à des besoins prioritaires en matière d’éducation et perçus comme tels par les acteurs locaux.

Conformément aux besoins de base tels que définis dans le document de projet, l’analyse de la pertinence du PAGEDA révèle :

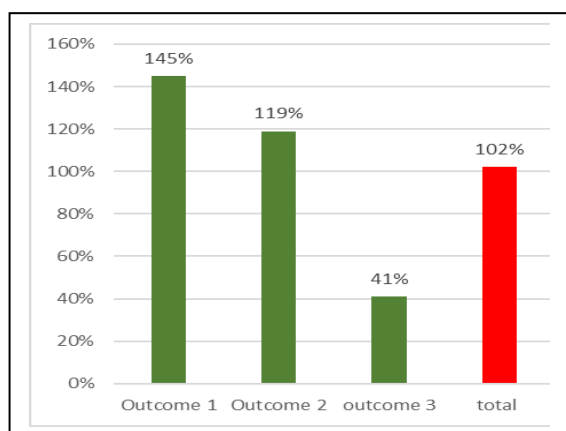
- ❖ **Le plan stratégique du FAAPLN prévoit** « œuvrer pour une affectation de 3% des ressources affectées au secteur de l’éducation par les collectivités locales,6»;
- ❖ La priorité qui est donnée à l’alphabétisation dans les Plans de Développement Communaux (PDC) de la zone d’intervention, au regard du faible taux d’alphabétisme dans la zone (9,7% Borgou et 22,1% l’Alibori), montre la pertinence du ciblage de ces deux départements ;
- ❖ Le choix de la stratégie de promotion d’un environnement lettré est pertinent au regard du faible développement de l’environnement lettré et de la non transcription des langues d’intercommunication ;
- ❖ L’approche du programme basée sur les groupes organisés autour d’intérêts économiques, notamment les groupements féminins, permet de lier l’alphabétisation aux activités génératrices de revenus, d’encourager le développement du leadership féminin et d’accorder une attention particulière aux opérateurs privés et Organisations socio-professionnelles à vocation éducative ;
- ❖ La démarche novatrice de gestion décentralisée prônée par le PAGEDA et la faible capacité initiale des communes à assurer la maîtrise d’ouvrage communale de l’alphabétisation montre la pertinence de l’option d’une stratégie d’accompagnement à travers le ciblage d’un opérateur compétent dans le domaine.

IV- ANALYSE DU NIVEAU D’ATTEINTE DES RESULTATS

4.1 Analyse de l’Efficacité de la mise en œuvre de la phase 1 du PAGEDA

4.1.1. Taux d’exécution du programme par outcome

La figure N°2 présente le niveau d’atteinte des indicateurs d’outcomes sur la période de 2017 à 2020. Globalement, il ressort de ce graphique que le niveau d’atteinte des cibles des indicateurs des trois (3) outcomes du programme est de 102%. Une bonne performance est donc notée en dépit de la faible performance de l’outcome 3.



Sur cette figure l’outcome 1 relatif à la demande plurielle d’Éducation Non Formelle provenant des groupements cibles est satisfaite par des offres d’alphabétisation de qualité affiche de loin une meilleure performance avec un niveau d’atteinte de 145%. 22 618 apprenants-es alphabétisés dans 5 langues dont 58% de femmes avec 13 corps de métiers touchés.

Figure 2: Niveau d’atteinte des indicateurs ciblés du programme ciblés par outcome

Source : Cadre de résultat du programme compilé par SIA N'SON (Nov 2020)

Ce taux est suivi de celui de l'outcome 2, concernant le niveau d'utilisation des acquis pour améliorer leur quotidien par les apprenants grâce à une formation qualifiante, autonomisante de qualité et au développement de l'environnement lettré, qui affiche un niveau d'atteinte de 119%.

Bien que les outcomes 1 et 2 affichent globalement une performance assez élevée, il est noté que certains indicateurs, à l'instar des effectifs inscrits et le nombre de centres ouverts ont affiché un score faible par rapport à la cible attendue. Cette faible performance s'explique par le fait que le programme n'a pas pu se déployer dans toute la zone d'intervention telle que prévue au départ. Aussi, l'initiative de numérisation des bibliothèques villageoises commencé n'a pas pu se concrétiser avec le contexte COVID qui a empêché le déplacement des experts commis à la tâche.

L'outcome 3, relatif à la capacité des acteurs à de piloter/coordonner et mobiliser les ressources adaptées à l'accès équitable des populations au profit du secteur affiche un taux de réalisation très faible évalué à 41%. La principale raison est liée au faible taux du budget alloué au secteur tant par le budget national (0,19%) que par les Communes (2,26%) pour une cible de 3%.

La faible performance autour de l'outcome 3 pose le problème de l'efficacité de la stratégie de plaidoyer déployée pour influencer les politiques. Ceci mérite d'être analysé sous l'angle stratégique ou de ciblage des acteurs à influencer et des porteurs des initiatives de plaidoyer.

4.1.2. Taux d'exécution du programme par output

L'efficacité du PAGEDA est également appréciée selon le niveau de réalisation des outputs.

- ❖ **L'output 1 est atteint à 94%.** Il regroupe le taux de décaissement des budgets communaux en AEA (Fonds propres) estimé à 95%, le niveau d'appropriation des politiques et stratégies alpha par les acteurs estimés à 122% et le nombre d'ONG sous contrat avec les communes (67%).
- ❖ **L'output 2 est réalisé à 88 %.** Il prend en compte le niveau d'adaptation du contenu des modules aux besoins des groupes cibles (100%), la proportion des centres avec respect des 300H (82,67%), le niveau de satisfaction des apprenants (123%), le taux de réalisation du niveau d'accès des apprenants-es au micro-crédit désagrégé (142%). Quant au taux de centres ouverts respectant les normes, il est de 50%. Ce taux moyen du respect des normes de centres est le principal indicateur ayant empêché la réalisation à 100% de l'output 2. La faible performance de cet indicateur s'explique par la faible capacité des communautés à mobiliser les ressources conséquentes pour faire face à leurs responsabilités dans le PAGEDA notamment la mise à disposition des centres respectant les normes en vigueur. Mais, il est à noter que malgré le faible niveau de réalisation de cet indicateur, la performance des apprenants-es est bonne. Ceci pose alors la pertinence de la mesure de cet indicateur comme facteur de qualité, mais il en demeure qu'il faut des cadres propices pour un bon apprentissage.
- ❖ **Le niveau de réalisation de l'output 3 est de 192 % par rapport aux prévisions.** Cette performance se justifie par le nombre plus élevé de supports didactiques produits et diffusés (339%), le nombre suffisant de PV des conseils communaux traduits en langues nationales (119%) et le niveau satisfaisant d'augmentation de revenus individuels et collectifs due aux acquis de l'alphabétisation et des formations (120%). Malgré ces performances, aucun néo alphabète n'est employé par les communes. Les efforts de numérisation des documents au niveau des bibliothèques villageoises n'ont pu se concrétiser à la date de l'évaluation.
- ❖ **Au niveau de l'output 6, il est de 56%, avec seulement 25% de centres d'alphabétisation** ouverts sur financement du FAAPLN. En effet, si l'Etat a fourni assez d'efforts pour investir au-delà des prévisions pour les deux (2) campagnes d'alphabétisation exécutées lors de la phase 1 de PAGEDA, il ressort une inexistante d'autres sources de financement pour la mise en œuvre des programmes d'alphabétisation par le FAAPLN. Ceci relève d'une faible capacité de mise en œuvre de la stratégie de mobilisation de fonds tel que prévu par le FAAPLN.

- ❖ **Le niveau de réalisation de l'output 7 est estimé à 93%.** Il regroupe le nombre de contrats des OPA signés par les communes (100%), le niveau de respect du délai de décaissement des fonds par leurs gestionnaires au profit des OPA (50%) et le niveau d'appropriation de la maîtrise d'ouvrage par les communes évaluées à 128%.
- ❖ **Quant à l'output 8, son niveau de réalisation est de 50%.** Deux indicateurs ont meublé cet output. Il s'agit du nombre d'actes (ou chartes) signés par divers acteurs, consacrant la mise en place d'un cadre partenarial pour l'AENF et du nombre de PV des rencontres des comités de pilotage. Au total, 100% des rencontres du comité de pilotage ont été sanctionnées par un PV alors qu'aucun acte ni charte consacrant la mise en place d'un cadre partenarial pour l'AENF n'a été signé par les acteurs.
- ❖ **Le niveau de réalisation de l'output 9 est de 67%.** Il est justifié essentiellement par l'existence d'un cadre national et d'une base de données sur l'alphabétisation dans chaque commune, chaque département et au niveau national. Le troisième indicateur de cet output est nul, car aucun rapport exhaustif de suivi-évaluation de l'AENF n'existe.

4.2 Genre et gouvernance

4.2.1. Analyse genre

Concernant le genre, le seuil d'efficacité est globalement atteint pour l'ensemble des indicateurs de l'aspect genre. Le programme a touché aussi bien les femmes que les hommes. Mieux, que ce soit au niveau des effectifs inscrits que des taux d'admission, les scores sont meilleurs au niveau des femmes que des hommes.

Concernant les inscrits, le programme a formé 13 158 femmes sur 22 618 soit 58,17% de femmes bénéficiaires, ce qui est supérieur au taux de 50% visé au départ. Au niveau des admissions, le taux au niveau des femmes est de 89,95% contre 89,45% pour les hommes, largement supérieur au taux de 75% ciblé dans le document programme.

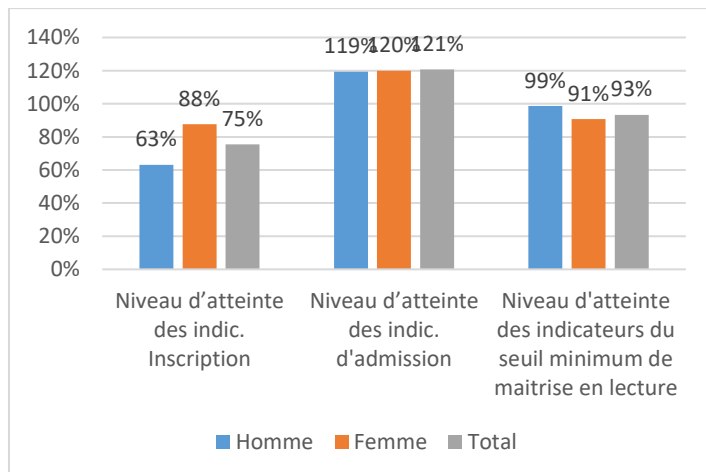


Figure 3: Niveau de réalisation des indicateurs selon le genre

Source : Base de données de données de SIA N'SON

Néanmoins, après l'évaluation du niveau de lecture des apprenants-es, seulement 68% des femmes inscrites ont justifié un seuil minimum de maîtrise en lecture, contre 74% pour les hommes. Ce qui est en dessous du taux de 75% ciblé par le projet. Des efforts doivent être fait dans les modes d'enseignement et d'encadrement dans les centres.

4.2.2 Gouvernance

- **Au niveau Communal** : le projet a favorisé une synergie d'action entre les différents acteurs au niveau local. Le PAGEDA a su responsabiliser les acteurs locaux dans la gestion du programme.

En effet, pour la formulation des budgets annuels, les acteurs clés du projet à savoir les PFE, CCA, SDLP et CSAF sont activement impliqués dans l'élaboration du budget pour une meilleure prise en compte des besoins de l'alphabétisation. Tous ces acteurs sont également impliqués dans la formulation des projets annuels d'ouvertures des centres et de promotion de l'environnement lettré, dans les négociations du financement, dans le suivi et dans le fonctionnement des centres d'alphabétisation.

Les PFE veillent à ce que les rapports soient rédigés et transmis à temps et les CCA coordonnent les activités des centres, communiquent avec les autorités en charge de l'alphabétisation, et l'aspect pédagogique est assuré par les OPA avec l'appui des CCA. Le suivi organisationnel est assuré par le PFE et tous les autres acteurs.

Toujours en matière de gouvernance, il faut signaler la synergie d'action entre les groupements d'artisans, les OPA et les mairies. En effet, l'identification des centres d'alphabétisation incombe aux mairies, alors que la mobilisation des apprenants-es est assurée par les collectifs des artisans. Les OPA, quant à eux, sont chargés d'animer et de gérer les centres d'alphabétisation.

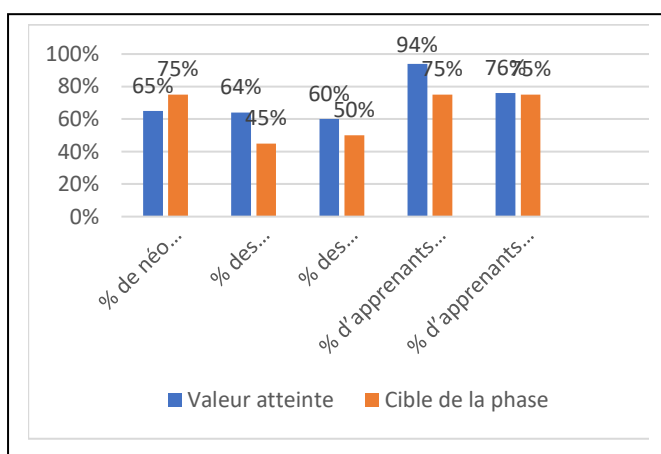
Les bilans de fin de campagne sont enfin organisés de façon participative à divers niveaux.

Il faut ajouter le rôle des associations intercommunales sont l'APIDA et l'ADECOB qui coordonnent, assistent et appuient techniquement les mairies dans la planification, le suivi et le montage des projets d'alphabétisation. Ainsi, ils participent activement à la maîtrise d'ouvrage communale de l'alphabétisation.

4.3 les effets majeurs du programme

4.3.1 Effets sur les apprenants-es

Le PAGEDA dans ses objectifs a prévu deux (2) impacts majeurs dont l'amélioration du taux d'insertion professionnelle des alphabétisés comme impact sur les apprenants. Etant à sa phase 1, toutes les actions prévues pour arriver à ce résultat n'ont pas été réalisées. Néanmoins, l'analyse des effets du niveau de mise en œuvre des activités sur les apprenants permet de noter que ces effets sont multiples et concernent aussi bien l'efficacité



interne qu'externe tant sur les sphères économique que sociale. Le niveau de mise en œuvre des activités a permis de mesurer 5 indicateurs sur 8 prévus à cet effet à savoir : i) % de néo alphabétisés utilisant les acquis de l'alpha ii) % des apprenants ayant bénéficié de micro-crédit. iii) % des apprenants dont les Revenus ont augmenté en raison des acquis de l'alphabétisation, iii) % d'apprenants ayant accès aux centres de santé iv) % d'apprenants ayant inscrit tous leurs enfants à l'école.

Figure 4: Niveau de réalisation des effets du PAGEDA sur les apprenants-es

Source : Cadre de résultats de PAGEDA

L'ensemble de ces effets présentés sur la figure N°4 permet de noter que dans la majorité des cas le niveau de réalisation des effets attendu est supérieur à la cible en dehors de l'indicateur sur la % de néo alphabétisés utilisant les acquis de l'alphabétisation.

Les maîtres artisans ont également témoigné que la démarche d'apprentissage adoptée permet à leurs apprenants-es de vite assimiler les notions enseignées dans les ateliers. Etant donné que les modules enseignés abordent les principes de travail bien fait, les lexiques et des aspects simplifiés et la notion de la gestion des clients. Les entretiens avec les néo analphabètes ont permis de relever que le programme a amélioré l'esprit d'ouverture et entrepreneurial des bénéficiaires. Une amélioration du contenu du programme en matière de développement des compétences pour une phase prochaine serait nécessaire pour apprécier tous les aspects de l'efficacité externe d'un programme d'éducation tant sur les apprenants que sur la communauté.

4.3.2 Effets sur les Communes

Le mode de gouvernance du PAGEDA centré sur la synergie d'action des acteurs a permis aux communes en tant que maîtres d'ouvrage de s'approprier du contenu du projet d'alphabétisation. Cela se matérialise déjà par l'ouverture et/ou l'appui en équipements sur fonds propres des centres d'alphabétisation par les mairies de Banikoara, Nikki, N'Dali, Kalalé, Sinendé et Tchaourou. Cette dynamique se poursuit avec les nouvelles autorités communales et constitue un signe qui augure de la durabilité des acquis.

Le PAGEDA a également permis d'améliorer l'environnement lettré à travers la création des bibliothèques fixes et itinérantes. L'environnement de la participation citoyenne s'est amélioré avec la traduction en langues des actes des conseils communaux. Le PAGEDA a créé des espaces de dialogue et de concertation/négociation où la libre expression de toutes les composantes de la population est encouragée, ce qui facilitera l'appropriation de la démarche de développement local et de bonne gouvernance.

Avec le PAGEDA, il y a plus d'engouement des non scolarisés et des déscolarisés vers les métiers de l'artisanat, permettant de substituer, la non scolarisation, par l'alphabétisation et d'entrer plus facilement sur le marché de l'emploi.

4.3.3 Effets sur le ReNOPAL

Le Réseau avait pour rôle dans la mise en œuvre du PAGEDA 1 i) Assurer le plaidoyer au niveau central au profit de la promotion de l'alphabétisation. ii) renforcer la gouvernance institutionnelle du réseau et de iii) renforcer la capacité de ses membres.

Après quatre (4) années de mise en œuvre du projet, l'analyse des résultats de mise en œuvre des activités montre par niveau d'action que :

➤ Sur le plan du plaidoyer au niveau central au profit de la promotion de l'alphabétisation

Depuis le démarrage du programme, plusieurs actions de plaidoyers ont été conduites par le ReNOPAL à travers différentes stratégies. De façon spécifique, cet objectif a été marqué par des moments forts de plaidoyer pour :

- un meilleur positionnement de l'alphabétisation dans la politique nationale de l'éducation ;
- le renforcement du lien entre l'Alphabétisation et la Formation professionnelle au Bénin ;
- l'effectivité du financement décentralisé de l'alphabétisation ;
- l'amélioration du budget du sous-secteur de l'alphabétisation.

L'analyse des résultats de ces différentes actions permet de noter que :

- Le Secrétariat Exécutif a su valoriser le Réseau qui est désormais représenté au Conseil National de l'Education (CNE). Le président du CNE a salué la pertinence des argumentaires à lui adressés par le ReNOPAL en ces termes « *Je voudrais vous rassurer que votre leitmotiv est entièrement en harmonie avec nos prérogatives et que votre argumentaire soutenu par des références diverses et solides en matière de financement de l'alphabétisation et de l'éducation des adultes sera d'une parfaite utilité pour le CNE*⁷ ».
- Malgré la pertinence des argumentaires en cohérence avec les orientations nationales contenues dans le PAG, le PND et le Plan Sectoriel de l'Education post 2015 (2018-2030), on constate que « les déclarations d'intentions ne corroborent pas toujours avec leur application ». Ainsi, les principaux résultats attendus des actions du ReNOPAL sont restés sans avancées sensibles ; Il s'agit du i) de l'augmentation des ressources mobilisées au profit du sous-secteur, ii) Évolution de 3% du budget alloué à l'alpha par le ministère et iii) le fonctionnement d'un cadre partenarial regroupant ensemble des acteurs mis en place et fonctionnel.

⁷ Citation tirée de la présentation des résultats 2020 du ReNOPAL lors de la session du COPIL de septembre 2020

S'il y a eu des résultats indéniables sur la visibilité du ReNOPAL, il semble que la stratégie utilisée pour développer le plaidoyer ait atteint ses limites d'efficacité afin d'impacter plus largement les différents acteurs, à commencer par l'Etat central, en ce qui concerne surtout la mobilisation des ressources financières. En effet, malgré la pertinence des argumentaires, saluée par tous, les fonds consacrés au financement du sous-secteur représentent actuellement 0,26% des ressources du secteur de l'éducation contre les 3% attendus. De même, le secteur souffre d'un manque remarquable de PTFs et autres partenaires financiers en dehors de la suisse.

➤ **Sur le plan du renforcement de la gouvernance institutionnelle du réseau et de la capacité de ses membres**

Sous la période de mise en œuvre du PAGEDA, le ReNOPAL a assuré régulièrement les réunions statutaires conformément à ses textes montrant ainsi un signe de bonne gouvernance interne. Par contre, différents rapports ont montré que le Réseau est marqué par un faible engagement de ses membres. Ainsi, il est noté actuellement quarante-cinq (45) OPA membres actifs sur quatre-vingt-dix (90) adhérents (soit moins de 50% des membres). Ceci démontre d'un faible intérêt des membres aux actions du réseau. Par ailleurs le ReNOPAL ne dispose pas d'une diversité de partenaires techniques et financiers pouvant soutenir ses ambitions en dehors de la Coopération Suisse. Cette situation complique la viabilité institutionnelle du réseau, qui en l'absence d'appui de la suisse seul et unique partenaire technique et financier depuis sa création, perdra son dynamisme d'action porté par le secrétariat exécutif qui pourrait ne plus exister pour incapacité de prise en charge du personnel. Ce qui pourrait porter atteinte à la survie du réseau. Par ailleurs, une analyse sommaire des capacités institutionnelles du ReNOPAL démontre une faible capacité de cette dernière portant atteinte à ses résultats. Pour redynamiser cette structure, il faut, comme cela a déjà été dit dans le rapport de la mission de backstopping du PAGEDA de juillet 2019, « **renforcer le rôle du ReNOPAL dans sa fonction de veille en accompagnant un audit organisationnel de la structure afin de définir les priorités et affiner la stratégie de communication dans le dialogue politique en faveur de la qualité de l'alphabétisation et de la formation professionnelle y compris son financement adéquat** ».

➤ **Sur le plan de renforcement des capacités de ses membres**

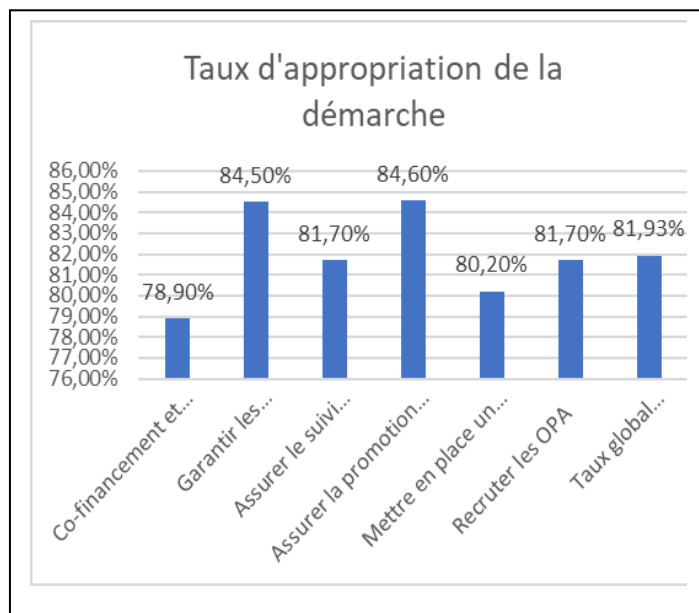
Conformément à son plan pluriannuel et aux PTA exécutés au cours de la mise en œuvre du PAGEDA, les actions de renforcement de capacités des membres du ReNOPAL sont globalement inspirées du plan stratégique du réseau. Les différentes actions menées avaient pour objectif de contribuer à la professionnalisation des acteurs notamment des OPA membres du réseau. Il s'agit notamment i) des sessions de formation sur plusieurs thématiques de l'AEA géré sur place au Bénin ou en partenariat avec l'INFAENF et l'ENS du Niger, ii) des sessions de formation sur le management des organisations et iii) autres activités de renforcement des capacités groupées ou personnalisées des OPA. La mise en œuvre des actions de renforcement de capacités au profit des membres a permis le renforcement de la professionnalisation des OPA membres du réseau. Les principaux effets acquis de ce résultat sont : i) l'amélioration des résultats des campagnes d'alphabétisation des membres sur le terrain ii) la sélection de 100% des OPA ayant été sélectionnés pour la mise en œuvre de la stratégie du faire-faire iii) l'amélioration de la qualité de suivi des OPA par l'utilisation des outils de suivi actualisés etc. Cependant, des faiblesses ont été relevées sur le travail des OPA en ce qui concerne le respect de leur engagement contractuel tant avec le PAGEDA qu'avec le FAAPLN. Cette situation interpelle l'efficacité du rôle du ReNOPAL en tant que structure faitière et garant de la qualité des prestations de ses membres sur le terrain.

4.4 Analyse de la durabilité du PAGEDA

L'analyse de la durabilité du PAGEDA s'est appréciée à travers l'appropriation des acteurs et leur capacité à produire des résultats durables. Ainsi, il a été analysé sur le plan de l'appropriation de la démarche par les communes, l'appropriation par les opérateurs et les bénéficiaires, la reproductibilité des acquis du programme et la montée en échelle desdits acquis.

4.4.1 Appropriation de la démarche par les communes

Globalement les communes bénéficiaires du programme démontrent un niveau d'appropriation des différentes



démarches du projet. Avec un taux moyen de 82%, la figure ci-dessous montre un fort taux (au-delà de 75% par démarches) d'appropriation de toutes les capacités ciblées. Ce fort taux d'appropriation de la démarche démontre de la capacité des communes à mieux jouer leur rôle dans le futur. Ce qui est attribuable à la forte capacité de l'opérateur mandataire à bien jouer son rôle d'accompagnateur.

Figure 5 Taux d'appropriation des différentes démarches du programme par les communes.

Source : Rapport évaluation niveau d'appropriation rôle des acteurs communaux dans mise en œuvre du PAGEDA

4.4.2 Appropriation par les Opérateurs d'Alphabétisation

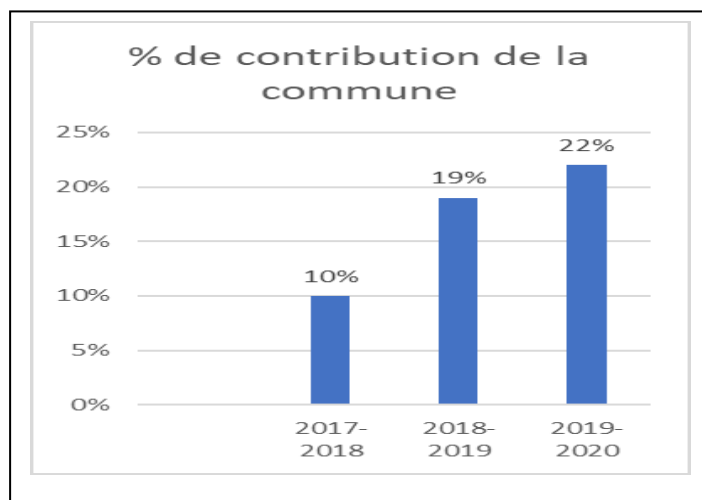
L'évaluation a montré une forte capacité des opérateurs. De manière générale, le niveau de capacité globale des OPA a été évalué à 75%. Les principales capacités ciblées sont i) la mise en œuvre des campagnes d'alphabétisation, l'animation des centres d'alphabétisation selon les approches PDT et Nouvelle Méthode, assurer le suivi pédagogique et organisationnel des centres et l'élaboration des rapports de progrès.

4.4.3 La capacité de financement de l'alphabétisation et la reproductibilité des acquis du programme par les Communes

La figure N° 6 montre l'évolution de la contribution financière des communes et dénote d'une capacité et volonté des communes à contribuer au financement de l'alphabétisation. Ainsi, d'une contribution des communes au financement du PAGEDA de 10% prévue en 2017, elles sont passées à 22% en 2020. De plus, nous notons par endroit des initiatives d'ouverture de centres d'alphabétisation sur financement propre dans certaines communes. Ceci démontre d'un engagement local pour l'alphabétisation et ressort des perspectives meilleures pour l'appropriation de l'initiative au niveau local.

Figure 6 Evolution de la contribution des communes

Source : Base de données de SIA N'SON



4.5 Analyse de l'Efficiencia de la phase 1 de PAGEDA

4.5.1 Taux d'exécution financière du programme

Pour la mise en œuvre du PAGEDA, deux (2) partenaires sont en contrat avec la Coopération Suisse. Il s'agit de l'opérateur SIA N'SON qui a eu le mandat d'accompagnement des communes et le RénOPAL qui a reçu une contribution pour la mise en œuvre de son plan stratégique.

❖ Taux d'exécution financière de SIA N SON

L'analyse de la **figure N° 7** nous permet de noter un taux d'exécution financier (TEF) de 85% de la part de l'ONG SIA N' SON. De façon spécifique, l'outcome 3 présente le TEF le plus élevé (121%) suivi de celui de l'outcome 2 (103%) et enfin celui de l'outcome 1 qui est de 77%. Si les TEF de outcome 2 et 3 présente un taux assez important, celui de l'outcome 1 n'atteint pas les 100%. Ceci est spécialement dû au fait que l'extension du projet initialement prévue vers un autre département n'a pas pu être réalisée.

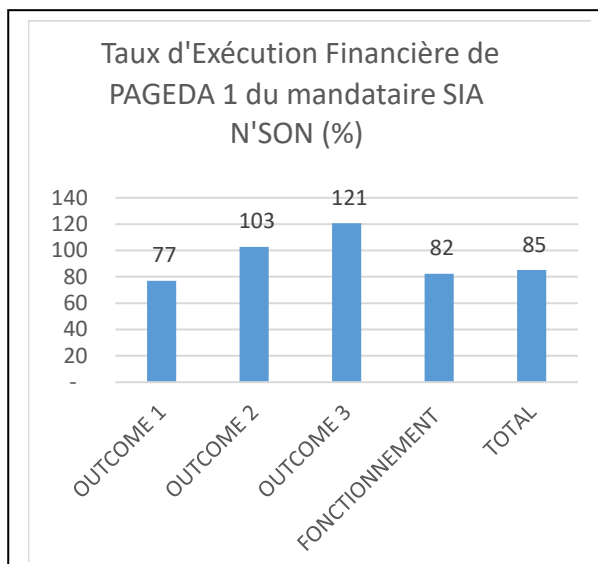


Figure 7 Taux d'exécution financière de SIAN SON

Source : Base de données de SIANSON

❖ Taux d'Exécution Financière du RENOPAL

Sur un budget total de 474 920 000 dont 432 000 000 accordé par la Coopération Suisse, le taux d'exécution financière du RénOPAL en 2020 est de 75% dont 77% de TEF pour les fonds de la Coopération Suisse

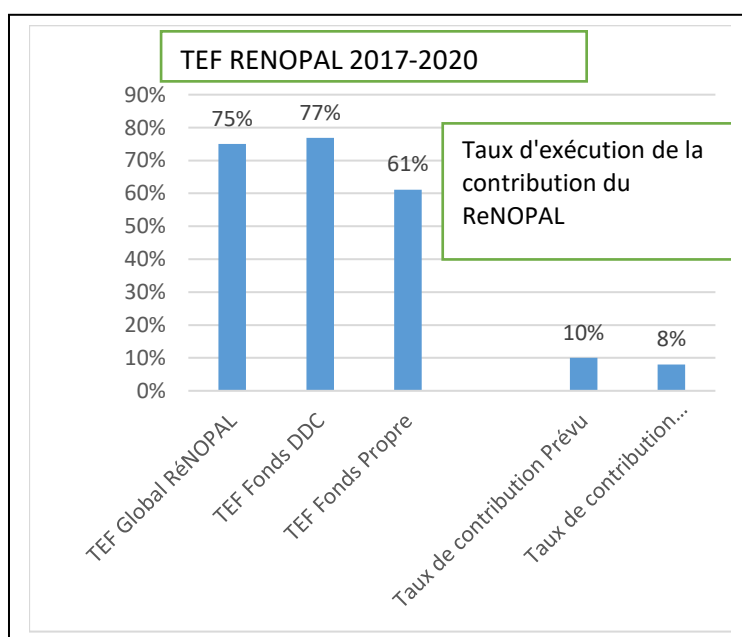


Figure 8 : Taux d'exécution financière du ReNOPAL.

La non réalisation de plusieurs activités prévues notamment autour de l'outcome 2 justifie cet écart.

L'analyse de la contribution des fonds propres du RénOPAL au projet est évaluée à 8% contre 10% initialement prévue. Quoiqu'insuffisant ; nous notons, que ceci est un effort de la part du ReNOPAL qui évoluent dans un contexte de rareté de partenaires pouvant les accompagner dans le sous-secteur. Néanmoins, Il devra améliorer sa contribution pour la phase 2 en vue d'assurer une durabilité de l'initiative à terme. Ainsi, ils devront explorer d'autres pistes de mobilisation de fonds tel que prévue dans le FAAPLN.

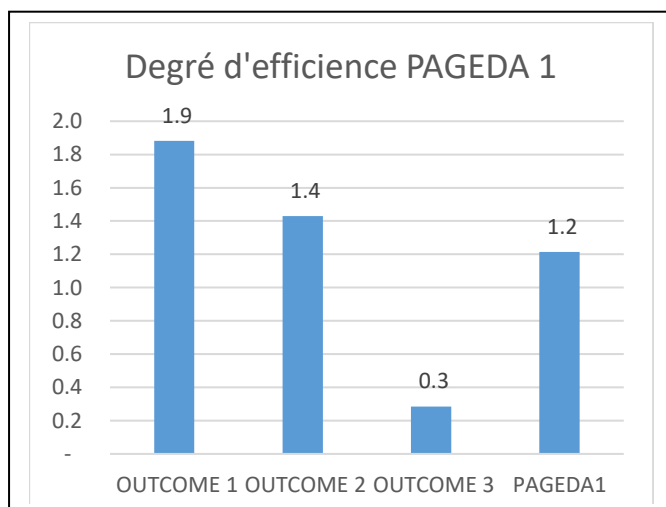
Le niveau d'exécution financière est évalué à 85% tous acteurs confondus.

Globalement, l'analyse de la performance de la phase 1 du PAGEDA démontre un niveau de résultat assez élevé et réconfortant. Ainsi, il ressort un taux de réalisation des indicateurs d'effets de 102% pour 85% de Taux d'Exécution Financière (TEF). Plusieurs facteurs justifient cette performance dont les principaux sont :

- La Forte capacité de la structure mandataire marquée par 1) La Maîtrise dans l'exécution de son cahier des charges (technique et fiduciaire). Ainsi, 2) l'assistance technique appréciée à 92,8% ainsi que la supervision et la gestion de la Strategie opérationnelle, administrative et financière apprécié à 93% ;;
- Le dispositif institutionnel qui responsabilise les acteurs locaux et la bonne gouvernance ;
- La bonne gestion du temps et la disponibilité des ressources ;
- L'engagement des autorités et de l'administration communale;

Cependant, il faut noter une contreperformance au niveau de l'outcome 3 qui dépend entre autre de la faible mobilisation des fonds au profit du sous-secteur et de l'insuffisance d'engagement de l'Etat. Il en ressort des questionnements sur la pertinence de certaines stratégies dont le plaidoyer qu'il faille améliorer.

4.5.2 Appréciation du rapport coût-efficacité du programme



La mission a noté un taux d'exécution financière de 84% au 30 Septembre 2020 pour un taux d'exécution physique de 102% sur la même période. Ceci démontre que moins de ressources ont été utilisés pour plus de résultat dans le PAGEDA 1. De façon analytique il ressort que le degré d'efficience s'établit 1,2 et montre ainsi que le programme PAGEDA a été mis en œuvre de manière efficiente.

Figure 9 : Degré d'efficience du PAGEDA1.

Source : Base de données compilées de SIA N'SON et ReNOPAL

Mais, une analyse désagrégée de ce degré d'efficience par outcome permet de ressortir un degré d'efficience assez faible au niveau de l'outcome 3. Ceci est la conséquence des contre-performances observée au niveau de cet outcome en ce qui concerne les effets attendus du plaidoyer pour le financement de l'alphabétisation au niveau national.

5.1 Les leçons apprises

Après quatre (4) années de mise en œuvre du PAGEDA l'évaluation externe, conduite à la fin de la première phase du PAGEDA révèle trois (3) principales leçons apprises que sont :

Leçon 1 : La gestion décentralisée de l'alphabétisation est un facteur clé du renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale de l'alphabétisation

En effet, avant 2017, les communes de la zone d'intervention de PAGEDA ont bénéficié des appuis dans le sous-secteur de l'alphabétisation sans pour autant maîtriser les démarches d'intervention. La démarche adoptée au cours de cette phase qui privilégie le financement des projets communaux d'alphabétisation tout en renforçant leur capacité avec l'appui des intercommunalités a fortement contribué à accroître le conséquemment la maîtrise d'ouvrage communale.

Leçon 2 : Le montage institutionnel mis en œuvre et qui place la commune au centre de l'action et de la décision autour de l'alphabétisation renforce la synergie d'action entre acteurs et accroît l'engagement de tous dans la mobilisation des fonds propres des communes au profit de l'alphabétisation

En effet, le positionnement de la mairie comme acteur principal de l'intervention et impliquant tous les acteurs chargés d'accompagner les communes dans une logique de subsidiarité avec un accent sur une démarche participative de réédition de compte sur toutes les dimensions (financières, technique et des résultats) est un élément important de valorisation de la commune. Ceci renforce ainsi la transparence autour du processus qui est un élément motivateur de la part des autorités communales qui à leur tour feront du financement de l'alphabétisation une préoccupation majeure lors des sessions budgétaires des communes.

Leçon 3 : La qualité de l'accompagnement technique et fiduciaire influence fortement l'appropriation des bonnes pratiques par les acteurs accompagnés.

Pour le résultat obtenu au cours de cette 1^{ère} phase et au regard de l'appréciation donnée par tous les acteurs sur la qualité de l'accompagnement technique et fiduciaire (disponibilité à temps), il ressort que ce facteur est très important pour l'atteinte des résultats. Ainsi, toute nouvelle option d'accompagnement ou de gestion fiduciaire devrait être de qualité.

5.2 Les défis persistants à la fin de la phase 1 de PAGEDA

Outre les résultats acquis mentionnés ci-dessus, l'évaluation a ressorti six (6) défis majeurs à relever lors de la phase 2 du PAGEDA. Il s'agit de :

Défi N°1 : Satisfaire la demande plurielle d'alphabétisation qui persiste dans la zone

Ce défi se justifie par le nombre important d'analphabètes qu'il y a encore dans la zone d'intervention ainsi que la problématique de faibles compétences techniques des artisans dans la zone dont un renforcement sera nécessaire pour l'amélioration de leur performance.

Défi N°2 : Institutionnaliser le financement décentralisé de l'alphabétisation

Dans tous les documents de politiques et autres stratégies nationales de l'éducation, l'alphabétisation est un domaine réservé aux communes. C'est ce qui justifie un premier pas de financement décentralisé mis en œuvre dans le PAGEDA 1. Pour arriver à institutionnaliser ce principe, il sera nécessaire de lever un certain nombre de goulots d'étranglement.

Défi N°3 : Améliorer la capacité des directions techniques centrales et déconcentrées et du MESTFP dans la mobilisation de ressource, le suivi, l'assurance qualité des apprentissages et la certification.

La pérennisation de toute action de développement étant lié à la capacité technique des acteurs à porter les bonnes pratiques, il serait important d'assurer l'engagement des autorités et cadres d'une part mais de renforcer les capacités techniques des directions centrales et déconcentrées du sous-secteur, d'autre part.

Défi N°4 : Renforcer le lien entre l'alphabétisation et la formation professionnelle

Pour assurer la cohérence entre le PAGEDA avec l'une des priorités du secteur de l'éducation (PSE 2018-2030) qui stipule de développer une offre de formation professionnelle adaptée aux besoins du développement économique, il devient important de renforcer l'arrimage alphabétisation et formation professionnelle en vue de faire du PAGEDA un outil encore plus performant d'appui au développement.

Défi N°5 Développer une stratégie efficace de plaidoyer pour faire face aux enjeux majeurs du sous-secteur et au contexte national de faible mobilisation au profit de l'alphabétisation

Au cours de la phase 1 du PAGEDA, plusieurs initiatives de plaidoyers ont été mises en œuvre sans grand succès. Or, l'engagement des autorités et cadres au haut niveau est déterminant dans l'institutionnalisation des bonnes pratiques novatrices mises en œuvre dans le programme. Alors, il serait judicieux de trouver des stratégies novatrices de plaidoyer et de dialogue politique pouvant faciliter l'atteinte des objectifs de plaidoyer pour la phase 2 du PAGEDA.

Défi N°6 L'amélioration de la capacité institutionnelle du ReNOPAL.

En tant qu'acteur de la société civile, l'intervention du ReNOPAL autour du plaidoyer a porté peu de fruit lors de cette 1^{ère} phase. Si sa responsabilité dans ce rôle doit être maintenue, il devient important d'assurer une amélioration de ses capacités techniques.

VI- RECOMMANDATIONS

Au regard du niveau d'évolution du contexte national et des réformes engagées dans le sous-secteur de l'alphabétisation, en relation avec les leçons apprises de la phase 1 du PAGEDA et les défis à adresser, il ressort que :

- ❖ L'objectif ainsi que l'hypothèse de changement de la phase demeurent d'actualité. De même, les effets majeurs attendus devront être maintenus avec de légères modifications dans la formulation en vue de la prise en compte des préoccupations majeures comme celles des jeunes et de la formation professionnelle. Par ailleurs, les outputs devront être reformulés en tenant compte des modifications autour des effets.
- ❖ Au niveau stratégique, il ressort que les stratégies majeures du programme demeurent globalement d'actualité avec quelques réorientations.

En somme, les recommandations pour une prochaine phase peuvent être regroupées en-deux (2) catégories, à savoir i) les stratégies pertinentes à poursuivre et ii) les stratégies à réorienter ou à actualiser.

6.1 Les stratégies pertinentes à poursuivre

- ❖ Les six principes de mise en œuvre du PAGEDA ont fait leur preuve et demeurent des stratégies à poursuivre dans la phase 2. Il s'agit des principes i) d'amélioration durable des mécanismes existants et acquis des phases précédentes, ii) d'exigence de la contribution du programme de façon proportionnelle à l'effort fourni par les acteurs, iii) d'accompagnement de la décentralisation et de la déconcentration de l'alphabétisation, iv) de la différenciation des rôles des acteurs pour une alphabétisation de qualité v) de la promotion d'une alphabétisation au service/outil de développement et vi) de la promotion du genre et de la bonne gouvernance.
- ❖ Certes, l'évaluation relève un effort d'appropriation des rôles et responsabilités des différents acteurs mais, il ressort quand même que cette appropriation demeure fragile et nécessite la poursuite de l'accompagnement technique. Ainsi, il s'agira de renforcer l'accompagnement technique à tous les niveaux pour stabiliser le

respect intégral du principe de subsidiarité, assurer la durabilité des actions et préparer le retrait à terme. **A cet effet, la mission recommande la reconduction du mandat de l'opérateur SIANSON pour la l'accompagnement technique des Communes et autres acteurs pour la mise en œuvre de la phase 2. Sa connaissance du secteur, du terrain et son expérience technique sont des atouts à exploiter pour la phase 2**

6.2 Les stratégies à réorienter ou à renforcer

Par ailleurs, au regard des défis à adresser, il ressort la nécessité d'orienter ou d'actualiser certains éléments. Ainsi, il s'agira :

i) D'actualiser le montage institutionnel avec un objectif de réorientation du dispositif de financement vers un dispositif institutionnel plus durable (FAAPLN, CONAFIL.).

L'objectif ici est de rendre pérenne le financement de l'alphabétisation avec la mobilisation des ressources financières pour assurer la durabilité des acquis du PAGEDA au niveau central comme décentralisé. Ainsi, la mission suggère que la gestion fiduciaire du programme soit réorientée vers la création d'un Guichet Alphabétisation au FADeC qui constitue actuellement le principal outil public de financement des Communes. Tous les appuis allant vers les communes passeront par ce biais. Les FADeC affectés étant d'abord sectoriel, cela nécessite un engagement du MESTFP. Ceci passe aussi par une réforme du FAAPLN dont les procédures doivent s'adapter à ce type de transfert de ressources.

ii) De renforcer la position de l'Etat (MESFTP) dans le dispositif institutionnel afin d'assurer une pérennisation globale des acquis du PAGEDA.

En effet, en tant que 1^{er} garant de l'éducation pour tous, il est chargé de définir la politique nationale de l'éducation, d'assurer sa mise en œuvre et de garantir sa qualité. Ainsi, le renforcement de la position de l'Etat dans la mise en œuvre du PAGEDA assurera une pérennisation des acquis et une mise à l'échelle des bonnes pratiques du programme. Pour ce faire, une convention de partenariat devrait être signée avec l'Etat à travers le MESFTP.

iii) De repenser le dispositif de plaidoyer autour des enjeux majeurs (financement, décentralisation) de l'alphabétisation.

En effet, au regard de la faible influence de la stratégie de plaidoyer actuelle du PAGEDA sur l'amélioration du financement de l'alphabétisation au niveau national, il s'avère nécessaire de revoir la démarche en vue d'influencer les politiques au niveau central mais aussi l'engagement des autres Partenaires Techniques et Financiers à soutenir le sous-secteur. Ceci nécessite également une meilleure documentation et diffusion des effets socio-économiques de l'alphabétisation sur les individus, leur environnement et la Communauté. Il est recommandé de développer une approche scientifique d'évaluation d'impact pouvant permettre de ressortir l'effet exact de l'intervention sur les bénéficiaires afin de disposer des notes aux politiques à exploiter pour les plaidoyers. Les capacités actuelles du ReNOPAL sont interpellées et doivent être renforcées.

iv) D'assurer une extension géographique de l'intervention en lien avec les prévisions de la phase 1 du PAGEDA, Tout en gardant les zones couvertes à la phase 1. La phase 2 suivra le mouvement actuel d'extension des programmes de la Coopération Suisse vers l'Atacora et la Donga. Par ailleurs, la carte d'alphabétisation sera suivie pour des interventions vers les Communes plus au sud du Bénin.

v) De renforcer le lien alphabétisation et développement à travers : comme un enjeu majeur de la qualité des apprentissages pour la prochaine phase et qui transparait dans les effets attendus du programme. Il s'agit d'aller plus loin tout en renforçant la stratégie actuelle de prise en compte de la formation professionnelle par les orientations du PSE au niveau des apprenants du niveau 1. Par ailleurs, une attention devra être portée sur les néo alphabètes en vue de renforcer leur Compétences Techniques et Professionnelle.

vi) Le développement d'un dispositif renforçant la synergie entre l'alphabétisation et la Formation Professionnelle (FP), les TIC et la gestion de la post alphabétisation dans les Centres de Formation Professionnelle par Apprentissage -CFPA). Tout en tenant compte du contexte actuel du sous-secteur de la formation professionnelle, mais aussi de l'évolution de l'éducation de base vers la classe de Terminale. Il s'agira :

- de mettre en place un dispositif d'intégration de l'alphabétisation dans les CFPA (Centre de Formation Professionnelle et d'Apprentissage).
- de renforcer les programmes d'alphabétisation par les FTS dans les filières non développées dans les CFPA et pour les zones ne disposant de CFPA.
- de développer un dispositif de Formation professionnelle (FP) basé sur la mise en synergie de l'alphabétisation et des TIC.

vii) L'élargissement des interactions avec les sectoriels (microfinance, agriculture, santé...)

Il s'agira de collaborer avec :

- Les services de conseils agricoles pour le ciblage des groupes à former et l'élaboration des contenus adapter aux différentes formes de conseil agricole (conseil technique, conseil en gestion d'exploitation agricole, le Conseil à l'accès au marché et le conseil l'organisation et à la planification)
- Les Institutions de Microfinance pour le développement en langue des outils de gestion des crédits habituellement enseignés par ces derniers au profit de leur membre analphabète.

viii) Assurer un renforcement institutionnel du ReNOPAL à travers un audit organisationnel et un renforcement des capacités renforcement y afférent.

ix) Renforcer la stratégie de mobilisation de fonds au niveau local en tenant compte des autres formes de contribution prévues dans le FAAPLN à savoir :

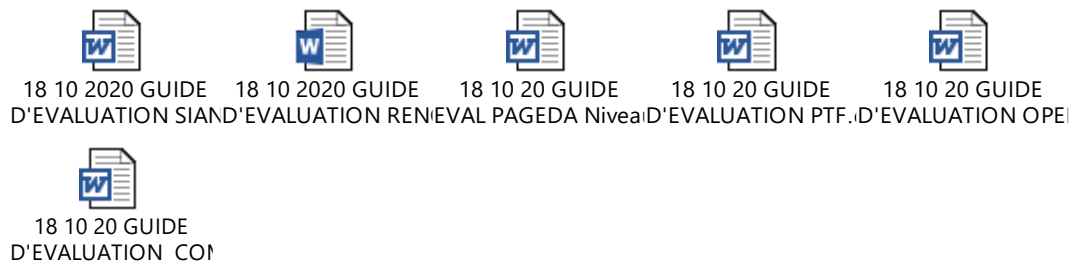
- le financement externe à mobiliser auprès des partenaires bilatéraux ou multilatéraux du Bénin, les ONG et grandes Fondations internationales ;
- les financements novateurs potentiels qui peuvent être internes ou externes concernent surtout i) le paiement pour le service de l'alphabétisation, ii) la responsabilité sociale des entreprises, iii) l'engagement du secteur privé, iv) la réduction ou la suppression des subventions néfastes, etc.

ANNEXES

Annexe 1 : Termes de Référence de la mission



Annexe 2 : Outils de collecte de données



Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées et participants aux ateliers de restitution



Annexe 4 : Taux d'exécution financière et de réalisation des indicateurs

