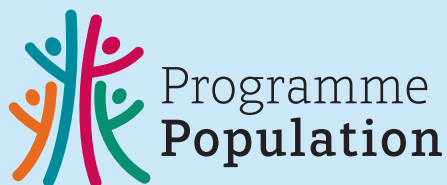




Financé par
l'Union européenne



POLICY BRIEF

COORDINATION INTER-INSTITUTIONNELLE

EVALUATION FINALE ET PROSPECTIVE DU PROGRAMME POPULATION

LE CONTEXTE

Le Programme Population, financé par l'Union Européenne (UE) à hauteur de 25 millions d'euros (16 milliards de FCFA) et exécuté de 2018 à 2022¹, avait pour objectif général de renforcer les interventions de connaissance et de maîtrise des dynamiques de populations. Le programme était articulé autour de trois objectifs spécifiques :

- OS 1 : L'offre et la demande des services d'état civil et de promotion sociale au niveau des centres de santé et de promotion sociale (CSPS), des communes et en milieu scolaire sont renforcées.
- OS 2 : Les capacités nationales de pilotage et de coordination de la gestion de l'état civil sont renforcées.
- OS 3 : La prise de conscience des effets de la démographie sur la planification des politiques publiques est renforcée.

Le programme s'inscrivait dans l'Agenda 2030 et contribuait à atteindre progressivement les ODD 3 (bonne santé et bien-être), 5 (égalité des sexes) et contribuait à l'ODD 16 (paix et justice) et les cibles 16.9 à «garantir à tous une identité juridique notamment grâce à l'enregistrement des naissances» et 17.18, à «... disposer d'un beaucoup plus grand nombre de données de qualité, actualisées et exactes.....» et désagrégées. Le programme population s'inscrivait au niveau national dans la Politique Nationale de Population. Plusieurs engagements ont été pris par les autorités à travers notamment le Plan National de Développement Economique et Social (PNDES) 2016-2020. Ces engagements du PNDES ont externalisé les orientations prises dans la Politique Nationale de Population (PNP, 2010-2030) adoptée en 2012 et dans la Stratégie Nationale de l'Etat Civil (SNEC), adoptée en février 2017².

La Politique Nationale de Population se veut la traduction de la volonté du Gouvernement burkinabè de résoudre les contraintes démographiques qui entravent le développement durable du pays. La Politique Nationale de Population a pour objectif global de contribuer à une meilleure qualité de vie des populations en réduisant le taux de croissance démographique de 3,1% en 2006 à 2,25% en 2030 pour un développement humain durable à travers la réduction de l'indice synthétique de fécondité, la réduction de la contribution des adolescents à la fécondité totale et l'accroissement du taux de prévalence contraceptive. La coordination globale



de la politique est assurée par un secrétariat permanent et sa coordination sectorielle par 3 commissions spécialisées (politiques et programmes, Etudes-Recherches-Formation et Suivi-évaluation en population et développement, communication et plaidoyer). Le dispositif institutionnel mis en place pour piloter la politique est constitué d'institutions publiques, des organisations de la société civile, du secteur privé et des PTF. Ce dispositif comprend des organes de décision (Conseil des Ministres), une structure consultative (CONAPO) et des structures d'exécution (départements ministériels, collectivités, OBC, ONG et secteur privé). Cette politique de population demeure transversale et nécessite des actions importantes de coordination multi-sectorielle et inter-institutionnelle pour parvenir à des impacts durables.

Dans le contexte actuel, les principaux acteurs institutionnels qui assurent le suivi des politiques de population sous le leadership du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Prospective se résument ainsi :

- le Ministère de l'Économie, des Finances et de la Prospective à travers la DGEP et la DPP (Direction des politiques de population),
- le Ministère de la Santé à travers la DSF (Direction de la santé et de la famille) ,
- le Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité (MATDS), à travers la Direction Générale de la Modernisation de l'État Civil (DGMEC), la Direction Générale des Etudes Statistiques et Sectorielles (DGESS), ainsi que la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT),
- et les autres Ministères sectoriels impliqués.

¹ Le PP est en ligne avec les cibles retenues par le Plan National de Développement Économique et Social (PNDES) visant à contribuer à l'accélération du processus de la transition démographique et la réforme des institutions, particulièrement celles de l'état civil.

² AMD, rapport de mission, mai 2022, contexte et justification du mandat de monitoring, page 9.



LE MONTAGE DU PROGRAMME

Tel que stipulé dans la Convention de financement, la mise en œuvre du Programme s'est organisée autour des structures et responsabilités suivantes :

- La **Maitrise d'Ouvrage** était assurée par la **Direction Générale des Études et de la Planification (DGEP)** du Ministère de l'Économie, des Finances et du Développement à travers la Direction des Politiques de Populations (DPP). La DGEP assurait la coordination des acteurs concernés au niveau central y compris les PTF.
- Le **Conseil National de Population (CONAPO)**, structure consultative en matière de population, créée en 1983 et sous tutelle du Ministère de l'Économie et des Finances au moment du démarrage du Programme, était assigné à assurer la cohérence globale du Programme. Cet organisme a pour mission de proposer la Politique nationale de population (PNP), de veiller à son actualisation en fonction de l'évolution économique, démographique et socioculturelle et à sa mise en œuvre. Le CONAPO est composé de la Présidence du Faso, la Primature, les Ministères, les institutions et les Collectivités territoriales. Cet organe malgré ces prérogatives, n'a pas été fonctionnel dans le cadre du Programme Population. En effet le Secrétariat Permanent du CONAPO qui devait animer les cadres de concertation et garantir leur opérationnalité n'a pas bénéficié d'un appui conséquent en moyens de travail (ressources humaines, logistiques et matérielles). D'autre part, le cadre stratégique

de lutte contre la pauvreté (CSLP) est considéré par beaucoup de partenaires sectoriels comme le cadre fédérateur des interventions au détriment du CONAPO et du Programme d'Action en matière de Population (PAP II) qui opérationnalisait la Politique Nationale de Population.

La modalité choisie de mise en œuvre était mixte :

- **Gestion indirecte** avec : (i) l'UNICEF, moyennant une convention de délégation pour le Programme d'appui à la modernisation de l'état civil (PAMEC) portant sur l'état civil et la promotion sociale et ; (ii) avec le Burkina Faso, moyennant un marché de services concernant le renforcement des capacités nationales de pilotage, de coordination et de suivi-évaluation de la stratégie nationale de l'état civil. Cette 2^{ème} modalité s'est avérée être en redondance avec l'appui de l'UNICEF à la Direction Générale de la Modernisation de l'État Civil (DGMEC) et a donc été supprimée.
- **Gestion directe** pour les subventions (octroyées à 5 consortia par appel à propositions dans le cadre de l'OS 1³) et la subvention (octroi direct) à l'Institut Supérieur de Sciences de la Population (ISSP), portant sur le renforcement des capacités de l'ISSP et les recherches sur les dynamiques de populations (dans le cadre de l'OS3). Ainsi que pour les contrats de services passés avec AMD International pour le Monitoring et la coordination, et avec ICI-PE pour la communication.

Le pilotage des différentes composantes du Programme Population était organisé autour des acteurs suivants, sous différentes modalités :

³ Voir Policy Brief concernant la participation de la société civile et la modalité de subventions en cascade.

PILOTAGE

Délégation de l'Union européenne (DUE) en collaboration avec la Direction des Politiques de Population (DPP)

AMD International

ICI Partenaire entreprise (ICI-PE) en collaboration avec la DPP et la DGEP du MINEFID

Consortia (chefs de file et membres) : EDUCO, Fondation ACRA, Save The Children, TDH Lausanne, Plan International

ISSP

UNICEF

Burkina Faso

ATTRIBUTIONS

Pilotage technique et financier de chaque projet

Contrat de monitoring permanent du Programme Population : appui technique au monitoring des projets et à la coordination entre acteurs.

Contrat Communication Programme : mise en œuvre d'activités de communication interne et externe et de visibilité du Programme Population.

Retenus par Appel à proposition de la DUE. Fonctionnement interne et mise en œuvre des projets portant sur l'OS1.

Gestion directe de l'OS3.

Gestion indirecte de certains éléments dans le cadre des OS1 et OS2.

La section Gestion Indirecte avec le BF a été supprimée, selon l'avenant n° 1 à la Convention de Financement du Programme Population N° 2017/040-112.

LES CONSTATS DE L'ÉVALUATION

Pertinence et cohérence

- L'approche choisie par le Programme, à savoir - intervenir à plusieurs niveaux avec une démarche multi-acteurs favorisant une approche à la fois institutionnelle et de proximité auprès des bénéficiaires, est jugée pertinente. Toutefois, **le montage institutionnel ne s'est pas avéré adéquat**, par rapport aux ambitions multidimensionnelles et intersectorielles du Programme, tenant compte aussi des faiblesses de coordination existantes entre les différentes instances impliquées (tant au niveau des structures de l'administration publique qu'avec les organisations porteuses de projets). Comme relevé par l'évaluation, et malgré l'existence d'un Comité de suivi et de plusieurs instances de coordination, le Programme a manqué d'un véritable cadre de **coordination horizontale** permettant de : (i) prioriser les « dynamiques d'articulation » entre les acteurs impliqués dans les différents volets du Programme ; (ii) partager et capitaliser les expertises et les bonnes pratiques de chacun ; (iii) rechercher des synergies et adresser conjointement les difficultés rencontrées dans les différentes zones d'intervention.
- L'évaluation a aussi soulevé l'absence d'une **théorie du changement**, pour appuyer sa logique d'intervention, et précisant les trajectoires de changements poursuivis ; ce qui aurait dû permettre de corriger la logique ciblée sur « l'exécution d'activités ».
- Finalement, l'évaluation a aussi constaté **la faible connaissance du Programme par les représen-**

tants des États Membres de l'UE et cela révèle une faiblesse au niveau des synergies et articulations des actions, qui n'a pas permis une meilleure coordination des appuis entre les bailleurs de fonds.

Efficiences et durabilité

- Sur le plan stratégique, le **Comité de suivi** était la principale instance de pilotage et de coordination du Programme. Le Programme Population a cherché à favoriser l'implication et la collaboration entre les équipes des consortia, avec les structures de l'administration publique aussi bien au niveau national que dans les 13 régions d'intervention du Programme.
- Sur le plan opérationnel, l'évaluation a aussi constaté un **bon niveau d'échanges et d'efficience entre les 7 acteurs clefs dans l'exécution du programme**.
 - Certaines démarches conjointes - comme l'organisation de 13 sorties conjointes de supervision - ont permis un suivi macro ainsi qu'un **certain rapprochement entre les différents acteurs institutionnels et les organisations porteuses des projets**.
 - Certains Consortia ont réussi à développer de bonnes pratiques de gouvernance, essayant de favoriser la participation des acteurs (notamment avec les bénéficiaires des subventions en cascade) dans les instances de prise de décision. En outre, des initiatives isolées ont réussi à organiser des expériences de partage de bonnes pratiques entre les différents Consortia et les actions des contractants.

- Toutefois, **des insuffisances quant aux mécanismes de coordination et d'articulation** sont à relever, aussi bien au niveau **stratégique qu'opérationnel** :
 - Selon certains acteurs institutionnels, la stratégie appliquée n'a pas favorisé l'implication des acteurs clés (Direction Générale de la Modernisation de l'Etat Civil (DGMEC), Direction des Politiques de Population (DPP), Direction Santé et Famille (DSF)). Au niveau de la DGMEC et de la DSF, on reconnaît une faible implication dans la coordination et la planification des activités.
 - L'UNICEF reconnaît expressément que la coordination d'ensemble des activités du PAMEC⁴ est restée faible car il a manqué réellement un cadre d'orientation pour analyser les difficultés rencontrées.
 - Le non-respect de la programmation annuelle des Ministères par les partenaires de terrain (revue, AG des projets) ne permettait pas de renseigner le PIP (programme d'investissement prioritaire), ni de capitaliser les données au niveau central.
 - La Direction Générale des Études et des Statistiques Sectorielles/ Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité (DGESS/MATDS) et la Direction du Suivi des Programmes et Projets (DSPP/ MINEFID) ont regretté que les rapports des interventions des ONG soient envoyés directement à la DUE, et non transmis à la DGESS, pourtant en charge d'élaborer les rapports trimestriels des partenaires de mise en œuvre des projets sur le terrain.
 - Certains acteurs ont regretté l'insuffisance de synergie d'actions entre les Consortia, une faible fonctionnalité des cadres de concertations (indiquant le risque de non-durabilité), ainsi que le faible niveau d'information des acteurs de gouvernance, signalant le besoin de renforcer ces pratiques au niveau micro/local.
- La mise en œuvre du projet n'a pas contribué à résoudre les difficultés rencontrées par les maires et les préfets à l'occasion de l'organisation des audiences foraines, pour des problèmes de répartition des fonds alloués. Ces audiences s'organisaient parfois sans l'appui du Tribunal de Grande Instance (TGI), qui pensait qu'il avait la responsabilité d'assister ou de superviser de telles activités.
- Les dispositifs de monitoring opérationnels pour assurer le suivi et la coordination se sont résumés à des réunions sur le terrain où le temps de mission ne permettait pas parfois des échanges approfondis et dont les rapports d'activités comprenant les indicateurs renseignés du Programme ne parvenaient pas à tous les participants⁵.
- Les constats ont aussi mis en exergue la faible coordination entre les acteurs responsables de la recherche et les porteurs de projets, lors de la sélection des 11 thèmes qui ont fait l'objet des 11 études. Cela n'a pas permis à la thématique de l'état civil d'être prise en compte par exemple dans les études ni dans la formation diplômante et a certainement joué aussi sur les retards de transmission des résultats de l'ISSP et l'absence de rapport analytique de ces résultats⁶.
- Au niveau du suivi et rapportage du Programme, deux faiblesses ont été identifiées : (i) la logique d'intervention du Programme et le système de suivi des actions **demeuraient globalement orientés sur l'exécution des activités** (intrants-extrants) et n'étaient pas conformes à l'approche de gestion axée sur les résultats (GAR), relative au suivi des effets et des « changements » poursuivis et ; (ii) le programme n'a pas disposé d'un **mécanisme de rapportage transversal**, permettant le suivi global et l'agrégation des différentes composantes. Le répertoire et le suivi des principales réalisations du programme étaient renseignés

⁴ PAMEC= Programme d'appui à la modernisation de l'état civil.

⁵ Il est bon de retenir que l'UNICEF et l'ISSP avaient un système de rapportage annuel alors que l'AMD faisait des rapports trimestriels qu'il fallait renseigner progressivement.

⁶ Le rapport définitif de l'ISSP sur le PAMEC n'est pas parvenu aux évaluateurs.

ADMINISTRATION
M.D.C



dans un ensemble de rapports (comptes rendus du comité de suivi, rapports semestriels d'activités, rapports semestriels contractuels, rapports des missions de supervisions, ...) complétant les rapports individuels élaborés par chacun des sept contractants du Programme.

Efficacité et impact

- Sur le plan global, la **participation des structures techniques et administratives des Ministères concernés aux réunions du Comité de suivi du Programme a permis un appui conseil aux différents acteurs du Programme, favorisant aussi des espaces de plaidoyer réciproque**. Toutefois, les faiblesses soulevées ci-dessous en matière de coordination, tant sur le plan stratégique qu'opérationnel, ont affecté l'efficacité du Programme, notamment :
 - Manque de vision d'ensemble sur le progrès du Programme (suivi des résultats agrégés et transversaux) ;
 - Manque d'exploitation des dynamiques d'articulation entre l'État, la société civile (ONG internationales, ONG nationales et OSC locales) et les acteurs de la recherche, ce qui a réduit le potentiel de capitalisation ;
 - Capitalisation mitigée intra-acteurs des acquis obtenus au niveau de l'état civil, de la Planification Familiale et la Santé Sexuelle et Reproductive, et des Violences Basées sur le Genre.
- Plus spécifiquement, au niveau de l'efficacité de la coordination et l'articulation pour chaque OS :
 - Des résultats positifs ont été atteints au niveau de l'OS1 **par rapport à la création de quinze (15) cadres de concertations et de redevabil-**

ité entre les partenaires et les consortia, ce qui a engendré certaines collaborations entre les acteurs mobilisés, portant notamment sur l'offre et la demande des services d'état civil et de promotion sociale au niveau des CSPS, des communes et en milieu scolaire. L'adoption d'un protocole d'interopérabilité entre le MATDS et le Ministère de la Santé est saluée car elle a permis d'établir une collaboration étroite et fructueuse entre ces deux institutions. Le guide de gestion de l'interopérabilité est venu compléter le protocole et d'autres protocoles sont en attente d'élaboration entre le MATDS et les structures productrices ou utilisatrices d'actes d'état civil . Parmi ces structures en attente, on note l'INSD du MEFP, les ministères de la Justice, des Affaires Etrangères, de l'Education Nationale, du Genre et de l'économie numérique

- Pour ce qui est de l'OS2, des insuffisances ont été constatées quant aux mécanismes de coordination et d'articulation entre les acteurs impliqués dans le programme. Cette faiblesse est observable aussi bien au niveau stratégique qu'opérationnel, notamment en ce qui concerne la DGMEC, l'UNICEF et les ONG.
- L'OS 3 a accusé des retards importants. Les retards semblent directement imputables à l'ISSP qui explique cela par la nature intrinsèque du domaine de la recherche qui ne suit pas le même rythme que les programmes, par la survenue de la pandémie de Covid-19 et de l'insécurité. De plus, il n'y a pas eu de coordination entre l'ISSP et les porteurs de projets, lors de la sélection des 11 thèmes d'études et des formations diplômantes. La thématique de l'état civil par exemple n'a pas du tout été pris en compte à ces niveaux.





RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR

- Utiliser l'approche « **théorie du changement** » pour analyser, comprendre et concevoir une logique d'intervention pertinente du programme, précisant les trajectoires de changements poursuivis.
- **Renforcer l'implication des parties prenantes**, y compris des structures publiques sectorielles pertinentes dans les instances de gouvernance et de prise de décision et bien **préciser leur rôle dans les différentes instances préconisées** lors de la conception du montage institutionnel du programme .
- Mettre en place une **collaboration horizontale à travers** un dispositif de gouvernance transversal. Ce dispositif devrait favoriser - outre les échanges d'informations déjà existantes - la construction et la consolidation de synergies d'actions planifiées collectivement entre tous les acteurs impliqués dans le programme : l'État central et les services déconcentrés, les communes, la société civile (les consortia composés des chefs de file et des codemandeurs, les OSC, les OBC) et les acteurs de la recherche, avec l'appui stratégique de l'UE. Cette démarche participative devrait s'appuyer sur des mécanismes de partage systématique des résultats et d'informations devant améliorer l'utilisation des bonnes pratiques et leçons apprises du programme. Ce serait particulièrement le cas pour les projets réalisés sur des sujets qui mobilisent à

la fois des acteurs de la recherche et des OSC sur le terrain assurant un lien avec les acteurs institutionnels, les autorités locales et les populations.

- Encourager une **meilleure articulation entre l'ensemble des Partenaires Techniques et Financiers (PTF)**, notamment entre les États membres et l'Union européenne, qui interviennent dans le secteur des populations, dans le but de renforcer la coordination et les synergies entre leurs actions.
- Encourager la **complémentarité et la synergie d'actions entre les structures institutionnelles** (ex : maires, juges et préfets) **et les acteurs de mise en œuvre des projets** (ici: ONG, UNICEF, ISSP), intervenant dans une même localité, afin de créer une meilleure adhésion des bénéficiaires aux projets.
- Mettre en place un **système d'accompagnement opérationnel axé sur l'approche Gestion Axée sur les Résultats**, permettant d'assurer un suivi de proximité des processus de mise en œuvre et de fournir une analyse des résultats avec un souci de pérennisation des actions. Plus spécifiquement, le système devrait :
 - Assurer une bonne articulation des indicateurs du programme avec les indicateurs nationaux ;
 - Sélectionner des indicateurs SMART disposant déjà de valeurs de référence et/ou la réalisation d'une étude de base pour les 13 régions du pays ;
 - Alimenter ce système de suivi en faveur des Ministères sectoriels et du milieu de la recherche ;
 - Établir un menu d'indicateurs dans les lignes directrices des Appels à propositions pour les acteurs responsables des projets mis en œuvre, en précisant des méthodes de collecte bien définies (métadonnées) pour permettre un suivi pertinent ainsi que la comparabilité des données ;
 - Exploiter les enseignements tirés et la valeur ajoutée du Programme Population par un système de capitalisation orienté sur la consolidation et la durabilité des acquis.



A propos de ce brief

Le présent brief concerne le volet « Coordination Inter-institutionnelle » dans le cadre de l'Évaluation finale, stratégique et prospective du Programme Population financée par l'Union européenne. L'évaluation, confiée au Consortium NIRAS A/S, a été menée par quatre experts spécialisés dans chacune des trois thématiques (État civil, Genre et Promotion sociale, la Santé sexuelle et reproductive et la Planification familiale). Elle avait comme portée les sept projets du Programme Population répartis sur le territoire:



Renforcement des capacités, production et diffusion de connaissances sur la population burkinabé | 03/2018-02/2023

Zones d'intervention : Ouagadougou
Budget : 2.547.569,10 € dont UE : 2.000.000 € (78,51%)

Projet de Renforcement du Droit à la Promotion Sociale et à l'Etat Civil des populations du Centre Nord, Nord et Sahel (PRODEC) | 02/2019-01/2022

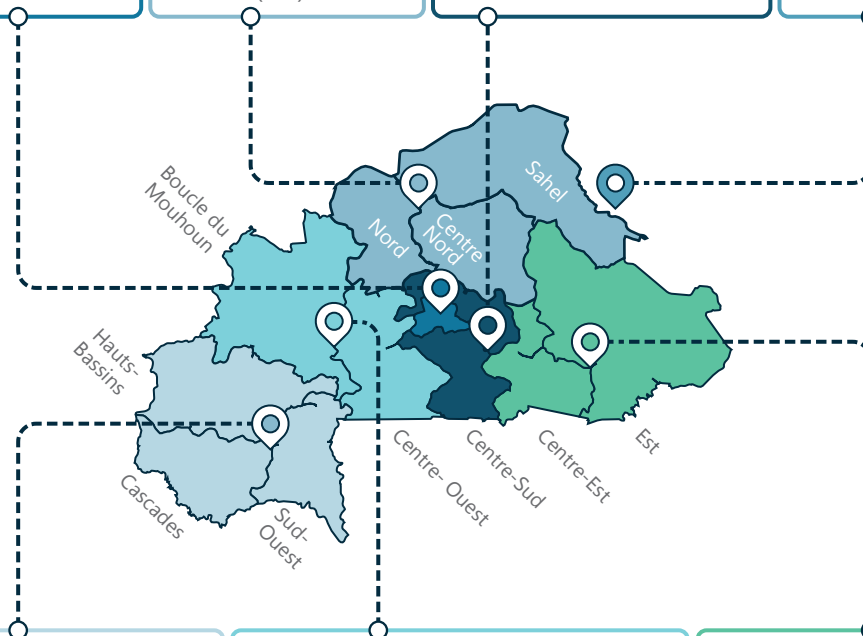
Zones d'intervention : Centre-Nord, Nord et Sahel
Budget : 3.883.333 € dont UE : 3.495.000 € (90%)

Services sanitaires, services communaux d'état civil et OSC pour la promotion sociale et les droits des femmes et des enfants | 01/2019-01/2022

Zones d'intervention : Centre, Centre-Sud et du Plateau Central
Budget : 3.157.547,91 € dont UE : 2.999.679,52 € (95%)

Programme d'appui à la modernisation du système d'état civil au Burkina Faso (PAMEC) | 07/2018-09/2022

Zones d'intervention : Burkina Faso
Budget : 4.802.850 € dont UE : 4.000.000 € (83,28%)



Projet de renforcement de l'offre et de la demande de services d'état civil et de promotion sociale au niveau des CSPS, des communes et en milieu scolaire dans les régions des Cascades, Hauts Bassins et Sud-Ouest (PRODEPS) | 02/2019-01/2022

Zones d'intervention : Cascades, Hauts Bassins et Sud-Ouest
Budget : 3.675.000 € dont UE : 3.491.250 € (95%)

Accompagner les dynamiques démographiques : projet de renforcement de l'offre et de la demande des services de promotion sociale et d'état civil dans la Boucle du Mouhoun et du Centre – Ouest (PEPS) | 02/2019-01/2022

Zones d'intervention: Boucle du Mouhoun et Centre-Ouest
Budget : 3.700.000 € dont UE : 3.500.000 € (94,59%)

Promotion sociale et planification familiale: Ensemble pour une meilleure santé des familles, jeunes et adolescents au Centre-Est et à l'Est du Burkina Faso | 02/2019-01/2023

Zones d'intervention : Centre Est et Est
Budget : 2.631.579 € dont UE : 2.500.000 € (95%)

EVALUATION FINALE ET PROSPECTIVE DU PROGRAMME POPULATION

Evaluation team : Luisa Aguilar, Jean-Didier Nacoulma, Jean-Baptiste Lansomde, Ousmane Ouedraogo

Backstopping team : Lara Guillen Garcia, Tine Breinholt, Camille Bourgeois, Beatriz Sanz Corella, Maria Mortensen

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité de NIRAS A/S et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne.



Financé par
l'Union européenne

