

Jean Claude Ndabananiye, Alioune Badara Ndiaye,
Julia Tran Thanh et Mathilde Tréguier



FINANCÉ PAR
L'UNION EUROPÉENNE



unesco

Institut international de
planification de l'éducation

Éducation en situation d'urgence : engagement et leadership du MENAPLN au Burkina Faso

Étude de cas

CE QUI INFLUENCE LE LEADERSHIP DES MINISTÈRES
DE L'ÉDUCATION LORS DES CRISES



Jean Claude Ndabananiye, Alioune Badara Ndiaye,
Julia Tran Thanh et Mathilde Tréguier

Éducation en situation d'urgence : engagement et leadership du MENAPLN au Burkina Faso

Étude de cas

Cette étude appartient à une série de trois. Une étude sur le cas de la Jordanie et une autre sur le Kenya, toutes deux en anglais, sont elles aussi disponibles.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'UNESCO ou de l'IIEP-UNESCO. Les appellations employées dans ce volume et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO ou de l'IIEP-UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites. Quels que soient les termes utilisés dans cet ouvrage pour désigner les personnes exerçant des fonctions, il va de soi que les titulaires de ces postes peuvent être indifféremment des femmes ou des hommes.

Œuvre publiée en libre accès sous la licence Attribution NonCommercial ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO, <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.fr>). Les utilisateurs du contenu de la présente publication acceptent les termes d'utilisation de l'Archive ouverte de libre accès UNESCO (<http://en.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-fr>). La présente licence s'applique exclusivement aux textes de la publication.

.....

Publié par:
l'Institut international de planification de l'éducation
7-9, rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris
courriel: info@iiep.unesco.org
Site internet de l'IIEP-UNESCO: www.iiep.unesco.org
Mise en pages: Suzanne Grossmann
Photo de couverture: © Shutterstock.
Impression et brochage: Atelier d'impression
de l'IIEP-UNESCO



© UNESCO 2021



unesco

Institut international de
planification de l'éducation



FINANCÉ PAR
L'UNION EUROPÉENNE

Table des matières

Liste des abréviations	4
Tableau et graphiques	5
Avertissement	6
Remerciements	7
Résumé exécutif	8
1. Cadre et méthodologie	10
1.1 Cadre analytique	12
1.2 Approche et méthodologie de collecte des données	13
2. Contexte et enjeux	15
2.1 Types d'enjeux généraux au Sahel	15
2.2 Évolutions récentes	17
2.3 Une crise prolongée en rupture avec les contextes passés	18
2.4 Pandémie de Covid-19	22
2.5 Le boom minier	23
3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises	24
3.1 Élaboration des politiques éducatives sensibles aux crises	24
3.2 Partenariats et coordination	30
3.3 Gestion des infrastructures	34
3.4 Gestion du personnel	37
3.5 Enseignements et apprentissages	40
3.6 Suivi-évaluation	44
Conclusion et recommandations	47
Recommandations	50
Bibliographie	54

Liste des abréviations

AFD	Agence française de développement
AME	Association des mères éducatrices
APE	Association de parents d'élèves
CAST	Compte d'affectation spéciale du Trésor
COGES	Comité de gestion des établissements scolaires
CONASUR	Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation
DGESS	Direction générale des études et des statistiques sectorielles
DGREIP	Direction générale de la recherche en éducation et de l'innovation pédagogique
DPEPPNF	Direction provinciale de l'éducation préscolaire primaire et non formelles
ESU	Éducation en situation d'urgence
GPE	<i>Global partnership for education</i> (Partenariat mondial pour l'éducation)
GT-ESU	Groupe de travail de l'éducation en situation d'urgence
IIEP-UNESCO	Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO
INEE	Réseau inter-agences pour l'éducation en situations d'urgence
MENAPLN	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales
OCHA	<i>United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> (Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires)
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PAT	Plan d'action triennal
PDI	Personnes déplacées internes
PDSEB	Programme de développement stratégique de l'éducation de base
PSEF	Plan sectoriel de l'éducation et de la formation
PTF	Partenaires techniques et financiers
RESEN	Rapport d'État du système éducatif national
SIGE	Système d'information sur la gestion de l'éducation
SN-ESU	Stratégie nationale de l'éducation en situation d'urgence (2019/2024)
SSA/P	Stratégie de scolarisation accélérée/Passerelle
SSEZDS	Stratégie de scolarisation des élèves des zones à forts défis sécuritaires
ST-ESU	Secrétariat technique de l'éducation en situation d'urgence
TICE	Technologies de l'information et de la communication pour l'éducation
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Tableau et graphiques

Tableau

Tableau 1.	Vue d'ensemble des acteurs interviewés	14
------------	--	----

Graphiques

Graphique 1.	Résumé du cadre analytique	12
Graphique 2.	Nombre d'incidents sécuritaires et de catastrophes naturelles entre 2015 et 2020 au Burkina Faso	18

Avertissement

Cette étude est le résultat d'un travail de recherche mené dans trois pays, dont le Burkina Faso, visant à mettre en lumière certains facteurs susceptibles de faciliter ou de limiter l'engagement et le leadership du ministère en charge de l'Éducation nationale sur une sélection de sujets relatifs à l'éducation en situation d'urgence (ESU). Par conséquent, les constats présentés dans ce document constituent des interprétations des auteurs, résultant de l'analyse documentaire ainsi que des entretiens menés entre juillet et décembre 2020, et ne doivent pas être séparés du contexte spécifique de cette étude. L'étude n'est pas une évaluation du rôle du ministère de l'Éducation nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales (MENAPLN) dans la gestion des crises ayant affecté le Burkina Faso.

Remerciements

Plusieurs acteurs ont apporté une contribution substantielle à cette publication et nous tenons à les en remercier. Nous exprimons notre reconnaissance aux représentants du MENAPLN et du Cluster Éducation au Burkina Faso pour leurs contributions à l'étude et leurs suggestions d'amélioration du manuscrit. Nous remercions également Leonora MacEwen et Anton de Grauwe pour leurs précieuses relecture et observations ainsi qu'Anne Cocard pour son rigoureux travail éditorial. Enfin, nous remercions l'Union européenne, et en particulier le Service des instruments de politique étrangère, qui a permis à ce travail de recherche de voir le jour.

Résumé exécutif

Situé au cœur du Sahel, le Burkina Faso est fortement affecté par une série de crises multiformes. Depuis 2012, l'insécurité couplée à des violences alimentées par les vulnérabilités multiples se sont rapidement étendues du Mali aux autres pays du Sahel central, notamment au Burkina Faso et au Niger, entraînant une crise humanitaire sans précédent. Dès mars 2020, la pandémie de Covid-19 a contribué à accentuer la vulnérabilité des communautés, entravant ainsi l'exercice des activités économiques et des systèmes éducatifs, du fait de la fermeture totale des écoles. Sans une réponse adaptée et un leadership fort des autorités nationales, les effets combinés de ces crises risquent de compromettre les progrès entrepris par les États pour atteindre des objectifs d'éducation de qualité pour tous.

Une recherche de l'IIEP-UNESCO conduite dans le cadre d'un projet financé par l'Union européenne cible trois pays: le Burkina Faso, la Jordanie et le Kenya. Elle essaie de répondre à la question: «Quels sont les facteurs qui facilitent ou contraignent l'offre d'une éducation de qualité par les ministères de l'Éducation en période de crise?» Cette recherche donne des recommandations stratégiques dans le but de renforcer le leadership des ministères de l'Éducation et la collaboration avec les partenaires pour une éducation de qualité en situation de crise.

Le leadership des ministères de l'Éducation est analysé, notamment l'exercice de leurs responsabilités de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation et de coordination dans les quatre domaines clés de la gestion des crises en éducation que sont la politique éducative, les infrastructures, le matériel d'enseignement et d'apprentissage, la gestion des enseignants et des personnels de l'éducation.

Cette étude montre que, malgré une prise de conscience tardive de l'ampleur de la crise sécuritaire au Burkina Faso et un niveau de préparation relativement faible du ministère de l'Éducation nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales (MENAPLN) à la gestion des crises, celui-ci progresse à partir de 2019, passant de réponses ponctuelles à une approche plus structurée, globale et formalisée de planification de l'ESU. De plus, même si le rôle des acteurs locaux est resté limité dans la gestion des crises, la gestion de la riposte à la pandémie illustre la volonté du ministère de renforcer leur implication.

L'étude révèle aussi le besoin de renforcer les capacités de coordination du Secrétariat technique en charge de l'ESU au sein du MENAPLN (ST-ESU), tant aux niveaux national que déconcentré. La création de cette unité en charge du pilotage et de la coordination de l'ESU et l'existence d'un cadre partenarial solide ont constitué des conditions favorables à l'exercice du leadership du MENAPLN dans la gestion des crises. Cependant, une dotation limitée en compétences et en moyens, associée à des résistances internes au changement font que le ST-ESU peine encore à exercer pleinement sa mission.

Concernant la gestion des infrastructures en situation de crise, l'étude indique que le MENAPLN a été confronté à des obstacles persistants quant à la mise en place de procédures adaptées et accélérées pour exécuter le programme de constructions scolaires au cours des premières années de la crise sécuritaire. Toutefois, des avancées récentes témoignent d'une volonté croissante du MENAPLN d'instaurer des modalités adaptées en matière de constructions scolaires pour être plus proactif et résilient aux aléas.

Quant à la gestion du personnel en contexte de crise, l'étude démontre que des capacités solides de gestion de l'administration publique ainsi qu'une volonté de rationalisation des services de l'État en matière de RH ont favorisé le leadership du MENAPLN dans le redéploiement des enseignants dont les écoles ont été fermées. Cependant, il se peut que les contraintes budgétaires et réglementaires limitent la capacité du MENAPLN à renforcer la motivation du personnel dans les zones de crise. De plus, les efforts de formation du personnel dans les situations de crise accusent un manque d'intégration dans un processus global et cohérent de renforcement des capacités.

Dans un contexte national où la crise sécuritaire et sanitaire a accentué la crise de l'apprentissage, le MENAPLN a su faire preuve d'un leadership fort dans la révision des contenus et des méthodes d'enseignement. Cependant, la prise en compte des formules alternatives d'éducation dans la réponse doit être renforcée et les difficultés de financement doivent trouver des réponses pour permettre le plein exercice de ce leadership dans la gestion des enseignements et apprentissages.

Au sujet du suivi-évaluation, les crises récentes ont induit de nouveaux besoins

d'information qui ont constitué un défi inédit pour le MENAPLN. Néanmoins, cette étude démontre que les mesures visant à mieux coordonner les initiatives de production de données, jusqu'alors dispersées, devraient contribuer à renforcer le système d'information du MENAPLN face aux crises.

Pour conclure, l'étude met en avant des recommandations pour le MENAPLN ainsi que pour les acteurs humanitaires et du développement, afin d'aider ces derniers à mieux soutenir les autorités du Burkina Faso dans leurs efforts de réponse aux crises. Ces recommandations ont pour ambition d'institutionnaliser la gestion des risques de crise dans les processus stratégiques et opérationnels du MENAPLN. Ceci implique, entre autres, l'intégration de la gestion des risques de manière transversale dans ses documents et plans stratégiques, dans les processus et outils de planification, dans son fonctionnement et ses procédures, dans la gouvernance du système éducatif, et dans ses efforts de renforcement des capacités des équipes. Ainsi le système éducatif burkinabè serait mieux à même de prévenir, atténuer et répondre aux risques de crises dans le but d'offrir une éducation de qualité pour tous, y compris les plus vulnérables.

1. Cadre et méthodologie

La Déclaration universelle des droits de l'homme et la Déclaration des droits de l'enfant consacrent l'obligation pour chaque État d'assurer l'éducation de ses citoyens. Pour les pays d'Afrique subsaharienne qui ont souscrit à ces engagements, le rôle de l'État a évolué au cours des années en fonction de la conception de l'État et des politiques de développement mises en œuvre avec l'influence des partenaires internationaux au développement. Après les deux premières décennies post indépendance (1960-1980), marquées par un engagement fort des gouvernements considérés comme principaux responsables de la provision de services éducatifs aux citoyens, les politiques d'ajustement structurel ont consacré une période de désengagement de l'État. Ceci a contribué à la baisse des taux de scolarisation et d'achèvement et à l'augmentation du nombre d'analphabètes observées entre 1985 et 1986 (Reimers *et al.*, 1993). Les études et les prises de position des agences des Nations Unies, y compris celles de l'UNESCO, sur la nécessité pour les États d'accorder une priorité à l'éducation dans les politiques de développement ont relancé le débat sur la responsabilité première des États en tant que pourvoyeurs de services d'éducation. Ce principe a été réaffirmé et enrichi par les principaux espaces de définition des orientations mondiales en matière de développement et d'éducation. Le Cadre d'action de Dakar en 2000 insiste particulièrement sur la nécessité pour les États de s'acquitter de cette obligation dans le contexte d'un partenariat renforcé. Ce partenariat engage les acteurs de la société civile et les communautés locales dans le but de faciliter l'appropriation du système éducatif, avec le soutien des partenaires de la communauté internationale.

Cette vision du rôle de l'État a été renforcée par la Déclaration de Paris (OCDE, 2005) sur l'efficacité de l'aide qui engage les pays partenaires à promouvoir les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation et de redevabilité mutuelle. Des progrès ont été réalisés dans ce sens. L'application de ces principes dans les États fragiles ou en situation précaire semble montrer que les acteurs externes ont souvent exercé une plus grande influence et assumé une plus grande responsabilité dans la mise en œuvre de l'aide. Dans les contextes de crise, l'urgence de délivrer directement les services humanitaires a souvent pris le pas sur la nécessité de renforcer les capacités de l'État à répondre aux besoins humanitaires. Pourtant, les principes de l'appropriation nationale dans les situations de crise ont été réaffirmés dans plusieurs cadres internationaux.

Avec la multiplication des crises prolongées, les nouveaux cadres mondiaux d'action comme le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030 (UNISDR, 2015), le *Manuel Sphère* (Association Sphère, 2018)¹ comme le Sommet humanitaire mondial insistent sur la responsabilité première de l'État, la complémentarité des rôles, les obligations mutuelles entre acteurs gouvernementaux, partenaires humanitaires et de développement dont les agences des Nations Unies, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations communautaires.

Dans le domaine de l'éducation, les États et leurs partenaires ont adopté des cadres normatifs et des outils visant le renforcement des capacités des acteurs et des systèmes éducatifs à assurer des offres de services éducatifs pour tous en contexte de crise.

¹ Le *manuel Sphère* est l'initiative la plus ancienne dans le domaine des standards humanitaires. Il est testé sur le terrain depuis une vingtaine d'années, et est régulièrement mis à jour afin de continuer à répondre à ses objectifs dans un monde en constante évolution. Ce qui n'a jamais changé, ce sont les droits sur lesquels il se base : le manuel reconnaît le droit des individus à l'assistance, à une vie digne, à la protection, à la sécurité et à une entière participation dans les décisions relatives à leur propre relèvement.

1. Cadre et méthodologie

Ainsi, la reconnaissance de la responsabilité première des États et de la complémentarité d'action avec les partenaires dans l'éducation en situation de crise a été mise en exergue dans le manuel des *Normes minimales pour l'éducation* du Réseau Inter-agences pour l'éducation en situations d'urgence (INEE). Ce manuel affirmait: «La fourniture d'une éducation de qualité pour tous est en premier lieu la responsabilité des autorités nationales, déléguée aux ministères de l'Éducation et aux autorités locales de l'éducation. Dans les situations d'urgence, d'autres parties prenantes – organisations multilatérales, telles que les Nations Unies (ONU), organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales et organisations communautaires – entreprennent aussi des activités éducatives.» (INEE, 2010).

Cependant, les crises affectent souvent des États aux capacités déjà limitées et peu préparés à la gestion de leurs effets sur le système éducatif. Le programme de l'IIEP-UNESCO sur le Renforcement des capacités de planification du secteur de l'éducation pour la prévention des conflits et la préparation aux crises, financé par les instruments de politique étrangère de l'Union européenne, vise à combler cette lacune. Ce programme est soutenu par des recherches sur les facteurs de réussite dans les stratégies de réduction des risques de crise en éducation. Dans ce cadre, l'IIEP-UNESCO a lancé une étude visant à déterminer les facteurs favorisant ou limitant l'exercice des ministères de l'Éducation.

L'objectif est de fournir des recommandations stratégiques sur la manière de renforcer le leadership des ministères de

l'Éducation et la collaboration avec les partenaires pour une éducation de qualité en situation de crise. Cette recherche cible trois pays (le Burkina Faso, la Jordanie et le Kenya) et s'appuie sur la question: «Quels sont les facteurs qui facilitent ou contraignent l'offre d'une éducation de qualité par les ministères de l'Éducation en période de crise?»

Pour répondre à cette question, la recherche analyse:

- a) le leadership technique et politique des ministères de l'Éducation, notamment l'exercice de leurs responsabilités de planification, la mise en œuvre, le suivi-évaluation, et la coordination dans les quatre domaines clés de la gestion des crises en éducation que sont la politique éducative, les infrastructures, le matériel d'enseignement et d'apprentissage, la gestion des enseignants et des personnels de l'éducation;
- b) l'influence des facteurs internes et externes au système éducatif sur le leadership des ministères de l'Éducation dans les situations de crise. Au nombre de ces facteurs figurent: i) la nature, la gravité et la durée de la crise; ii) le contexte régional; iii) les engagements internationaux et les programmes des donateurs; iv) le contexte socio-politique et économique national; v) la gouvernance et l'administration publique, y compris les réformes en cours; vi) la structure et le fonctionnement de l'administration de l'éducation; et vii) les relations du ministère de l'Éducation avec les autres parties prenantes.

1. Cadre et méthodologie

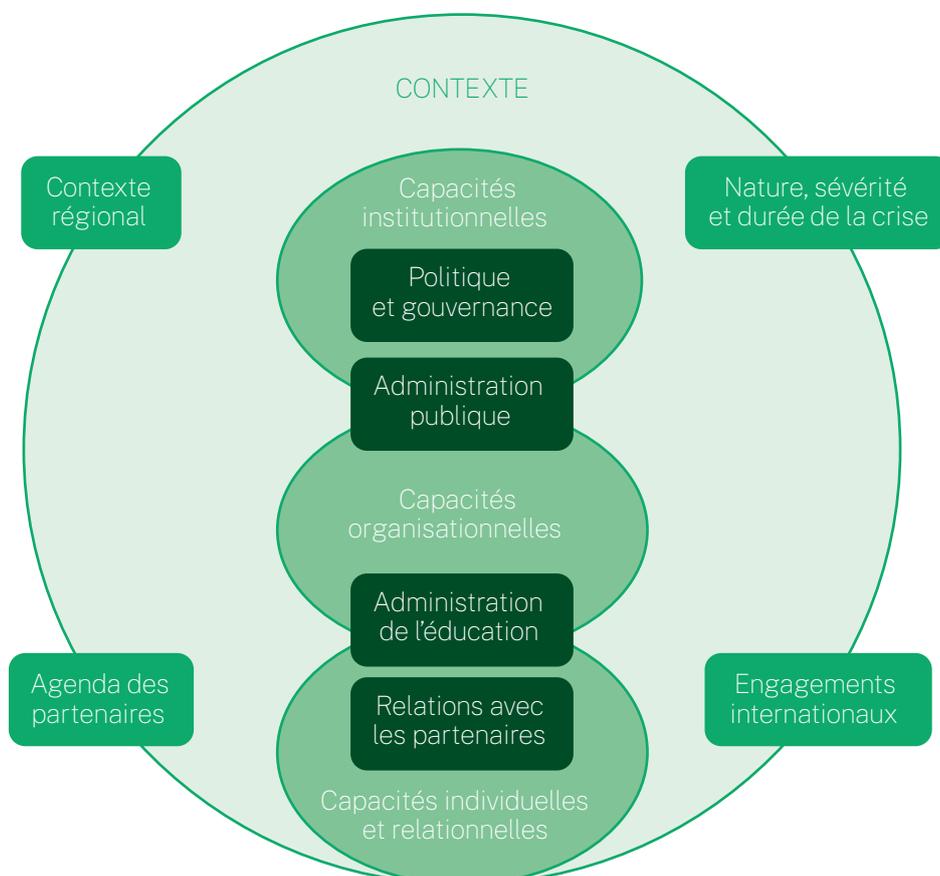
1.1 Cadre analytique

Les facteurs qui peuvent faciliter ou contraindre un ministère de l'Éducation à gérer efficacement une crise peuvent généralement être divisés en facteurs intrinsèques ou extrinsèques. Le graphique ci-dessous illustre l'interdépendance de ces facteurs et les différentes dimensions et aspects afférant, notamment la notion de «capacités» comprise ici dans le sens des capacités institutionnelles, organisationnelles, individuelles et relationnelles. Ces capacités peuvent soit faciliter soit contraindre l'exercice du rôle de leadership d'un ministère de l'Éducation dans un contexte de crise.

Facteurs intrinsèques

Ils sont inhérents au contexte national et sont, en grande partie, dépendants du gouvernement. Cela comprend les capacités institutionnelles liées à la politique et à la gouvernance, au contexte historique, socio-économique, culturel et environnemental d'un pays ainsi qu'à l'administration publique qui régit l'administration de l'éducation. En situation de crise, c'est en effet l'administration publique qui définit le niveau d'autonomie du ministère de l'Éducation. Ceci, pour prendre les décisions de gestion des risques et la répartition des tâches entre les différents ministères comme le ministère

Graphique 1. Résumé du cadre analytique



1. Cadre et méthodologie

des Finances, des Affaires humanitaires, de la Santé, etc. L'administration publique façonne, au niveau national, les agendas politiques qui définissent les objectifs globaux de développement du pays sur lesquels la réponse à la crise devra s'aligner. Ces objectifs peuvent entraîner des changements institutionnels, tels que la mobilisation financière pour appuyer la gestion de crise ou son institutionnalisation au sein du gouvernement lorsque cela est jugé nécessaire pour mieux s'y préparer et y répondre.

Au niveau du ministère de l'Éducation, les capacités de gestion de crise dépendent de la capacité organisationnelle du ministère à assurer la prestation de services éducatifs en période de crise. Le personnel doit également être en qualité et en effectif suffisant pour accomplir toutes les tâches requises, et doit avoir l'équipement et les installations nécessaires à sa disposition. Un système d'information fiable et accessible est également une ressource importante pour les unités travaillant dans la planification et la gestion de l'éducation, car leurs décisions doivent être fondées sur l'analyse des informations. La capacité du ministère de l'Éducation à gérer les crises dépend, en outre, des capacités individuelles des personnes travaillant au sein de l'administration de l'éducation, y compris leurs qualifications et leur motivation à gérer une crise. Enfin, les capacités relationnelles résultant de la relation entre le ministère de l'Éducation et le gouvernement, les enseignants, les élèves, les parents, les communautés, les ONG et les partenaires internationaux jouent un rôle tout aussi important dans la gestion des crises.

Facteurs extrinsèques

Ils ne sont pas directement dépendants du gouvernement ou du pays touché par la crise. L'objectif de l'étude concerne le contexte régional, notamment la position

géographique du Burkina Faso dans la région sahélienne en proie aux attaques de groupes armés. D'autres facteurs exogènes incluent le rôle que peuvent jouer les partenaires humanitaires et de développement pour habiliter ou contraindre le pays et le ministère de l'Éducation dans l'exercice du leadership dans la gestion de la crise. Le rôle de ces facteurs est largement défini par les engagements internationaux et les agendas des donateurs qui peuvent aider à surmonter une crise s'ils sont conformes à la réponse du gouvernement grâce à un soutien financier et technique supplémentaire.

1.2 Approche et méthodologie de collecte des données

Cette étude a été menée selon une approche qualitative qui a associé une analyse documentaire, une collecte de données par le biais d'entretiens auprès d'informateurs clés aux niveaux national et local, et une analyse des contenus des entretiens. L'analyse documentaire a porté sur l'examen :

- des documents de référence de la politique sectorielle d'éducation du Burkina Faso, essentiellement le Plan sectoriel de l'éducation et de la formation (PSEF 2017-2030) et le Programme de développement stratégique de l'éducation de base (PDSEB 2012-2021) ;
- des documents constitutifs de la Stratégie nationale d'éducation en situation d'urgence (SN-ESU 2019-2024) ;
- des documents de politique nationale et des programmes nationaux en matière de réduction et de gestion des risques.

Initialement, une mission de terrain de 14 jours avait été prévue au Burkina Faso en avril 2020, afin de mener des observations, des entretiens semi-directifs auprès d'un groupe représentatif d'acteurs institutionnels, non gouvernementaux, internationaux et locaux.

1. Cadre et méthodologie

Cependant, du fait des restrictions de déplacement liées à la pandémie de Covid-19, la collecte des données primaires a été menée grâce à des entretiens à distance, en fonction des disponibilités techniques dont disposaient les interlocuteurs.

Des guides d'entretiens globaux ont été adaptés à chaque type d'interlocuteur en fonction de son poste et de ses activités. Les guides ont servi de cadre général de discussion mais n'ont pas été suivis strictement à l'image d'un questionnaire. Compte tenu du rôle de l'IIEP-UNESCO dans le renforcement des capacités du ministère de l'Éducation au Burkina Faso en matière de planification et de gestion des crises, l'étude de cas sur le Burkina Faso a été menée par une équipe externe à l'IIEP-UNESCO pour améliorer la neutralité des entretiens, la fiabilité et la validité des résultats.

L'échantillon des acteurs interviewés de juillet 2020 à décembre 2020 était essentiellement constitué de responsables des services centraux et déconcentrés du MENAPLN, de représentants des organisations nationales de la société civile, des partenaires techniques et financiers (PTF), des acteurs de

développement ou humanitaires, dont les organismes des Nations Unies et des élus locaux. En raison de la nécessité d'effectuer ces différents entretiens à distance dans le contexte de la crise sanitaire mondiale, le poids du niveau central et des PTF est élevé, mais la perspective des niveaux déconcentrés a été abordée dans l'ensemble des entretiens menés.

Tableau 1. Vue d'ensemble des acteurs interviewés

Organisation/institution	Nombre de représentants interviewés
MENAPLN – Ouagadougou	8
MENAPLN – Niveau déconcentré, directions départementales	3
Autres départements ministériels	1
PTF	10
• bailleurs	3
• agences des Nations Unies	2
• partenaires de mise en œuvre (ONG, organisations de la société civile)	5

2. Contexte et enjeux

2.1 Types d'enjeux généraux au Sahel

Le Burkina Faso est situé au cœur du Sahel, zone fortement affectée par une série de crises multiformes. Depuis plusieurs décennies, les pays sahéliens font face à une dégradation des conditions environnementales, avec des incidences dramatiques sur la grande majorité de la population. Elle vit d'activités très sensibles aux aléas climatiques et à leurs effets sur leur environnement : l'agriculture, l'élevage et la pêche. La réduction continue des ressources en eau souterraine et de surface, la détérioration des terres arables, la réduction des zones de pâturage et des réserves halieutiques exposent des millions de personnes à une insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique et engendrent des déplacements de populations. Cette situation accentue la compétition pour les ressources et les risques de tensions entre des communautés qui vivent généralement dans des conditions de précarité extrême.

En matière de développement humain, les pays du Sahel occupent les 10 derniers rangs du classement établi par le rapport 2019 sur le développement humain publié par le Programme des Nations Unies pour le développement. La sous-région se caractérise par un faible développement des infrastructures, un accès insuffisant aux services sociaux de base, la répartition inéquitable des investissements et le maintien d'une croissance démographique parmi les plus élevées au monde. La population du Sahel doublera au cours des 20 prochaines années, avec une proportion de 70 % de jeunes âgés de moins de 25 ans. Cette évolution engendrera une pression continue sur la demande de services sociaux de base dont l'éducation.

Sur le plan politique, l'histoire récente de la sous-région a été marquée par des cycles d'instabilité politique, des rébellions, une fragilité des institutions et des difficultés récurrentes dans les processus de mise en

Documents consultés

« Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace sahélo-saharien : la perspective du Burkina Faso ». Dans *Dialogues sécuritaires dans l'espace sahélo-saharien*. Emile Ouedraogo. Friedrich-Ebert-Stiftung-Paix et Sécurité-Centre de Compétence Afrique Subsaharienne, 2017.

Analyse préliminaire des risques, des vulnérabilités et des actifs de résilience dans la région du Liptako-Gourma. R-CAP Resilience Common Analysis and Prioritization, 2019.

Extrémisme violent, criminalité organisée et conflits locaux dans le Liptako-Gourma. William Assanvo, Baba Dakono, Lori-Anne Thérioux-Bénoni et Ibrahim Maïga. Institut d'études de sécurité, 2019, pages 7 et suivantes.

Sécurité des moyens d'existence : changements climatiques, migrations et conflits au Sahel. Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2011.

Perspectives pour les pays du G5 Sahel à l'horizon 2040. Stellah Kwasi, Jakkie Cilliers, Zachary Donnenfeld, Lily Welborn et Ibrahim Maïga. Institut d'études de sécurité, 2019.

Rapport d'État du système éducatif national : Pour une politique nouvelle dans le cadre de la réforme du continuum d'éducation de base. Ministères en charge de l'éducation, IIEP-UNESCO Pôle de Dakar, UNICEF, 2017, page 1.

2. Contexte et enjeux

œuvre de politiques publiques inclusives. Les risques de déstabilisation à partir des zones périphériques sont d'autant plus grands que les pays partagent des zones frontalières qui subissent des crises sécuritaires prolongées.

Depuis 2012, une insécurité et des violences alimentées par les vulnérabilités multiples se sont rapidement étendues du Mali aux autres pays du Sahel central (Burkina Faso et Niger), entraînant une crise humanitaire sans précédent dans ces pays. Dans la zone dite des trois frontières (Burkina Faso-Mali-Niger), les attaques de plus en plus meurtrières des groupes armés et la prolifération des groupes d'auto-défense, favorisée par l'extension des tensions intercommunautaires, ont amplifié et accéléré les déplacements de populations à l'intérieur des pays et hors de leurs frontières.

Déjà affectés par les effets des crises précédentes, les systèmes éducatifs des pays du Sahel sont particulièrement touchés par cette crise sécuritaire. Les attaques contre les écoles et les enseignants ont occasionné la fermeture durable ou temporaire de milliers d'écoles et une pression supplémentaire sur l'offre d'éducation déjà insuffisante dans les zones d'accueil des personnes déplacées et des demandeurs d'asile/réfugiés. Dans les zones à risques, l'insécurité agit négativement sur l'état psychosocial des élèves et des enseignants, et perturbe les calendriers scolaires, aggravant le déficit de temps d'apprentissage qui constitue l'un des freins à la qualité de l'éducation dans les pays de la sous-région.

La pandémie de Covid-19 qui a touché les pays du Sahel à partir de mars 2020 a contribué à accentuer la vulnérabilité des communautés par les mesures de restriction des déplacements et de confinement entravant l'exercice des activités économiques et des systèmes éducatifs, du fait

de la fermeture totale des écoles. Sans une réponse adaptée, les effets combinés de ces crises risquent de compromettre les progrès entrepris par les États pour l'atteinte des objectifs d'éducation pour tous.

En effet, depuis 2000, les États du Sahel ont considérablement amélioré les indicateurs d'éducation, grâce à une meilleure planification, une augmentation des financements domestiques, différentes réformes et la mise en place de cadres de dialogue sectoriel favorables à une coordination et pilotage renforcés des systèmes éducatifs. Cependant, malgré les avancées, les objectifs mondiaux d'éducation étaient encore loin d'être atteints en 2015. Dans le cadre de l'Agenda 2030, les pays ont mis en place de nouveaux plans sectoriels alignés sur les objectifs de développement durable (ODD) et les stratégies régionales d'éducation et de développement (Agenda 2063 de l'Union africaine, Cadre de programmation de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, avec la contribution des PTF et les organisations de la société civile (OSC). Ces plans s'avèrent peu adaptés aux évolutions récentes du contexte des pays du Sahel et les pays sont peu préparés à une crise de cette envergure. À des degrés variables, les États tentent de s'organiser, avec l'appui de leurs PTF, pour apporter des réponses efficaces aux défis liés à la crise multiforme qui affecte fortement leurs systèmes éducatifs.

Compte tenu du caractère sous-régional de la crise au Sahel, des initiatives régionales de réponse ont été développées pour soutenir leurs efforts. Le G5 Sahel dans son volet 4 « Résilience, développement humain et action humanitaire », l'Alliance Sahel et la Stratégie des Nations Unies pour le Sahel intègrent des objectifs de soutien à l'ESU. Toutefois, ces programmes sont encore insuffisamment développés et corrélés aux réponses nationales d'ESU.

2. Contexte et enjeux

2.2 Évolutions récentes

Des crises épisodiques de diverses natures

Situé au cœur du Sahel, le Burkina Faso fait régulièrement face à des aléas climatiques et d'autres facteurs à risque récurrents dits «d'origine naturelle». Plus récemment, le pays fait face à une crise d'origine humaine de grande envergure.

À l'instar de ses voisins de la région du Sahel central, le Burkina Faso est frappé depuis plusieurs décennies par des catastrophes naturelles et des épidémies récurrentes avec des effets aggravants sur la vulnérabilité des populations, en général, et des impacts négatifs sur le système éducatif, en particulier. Le pays fait également face aux conséquences des aléas climatiques caractérisés par des inondations, des tornades, ou des périodes de sécheresse. Pendant les mois les plus chauds de l'année précédant la saison des pluies (avril-mai), des vents violents, favorisés par la destruction du couvert végétal, le réchauffement des sols et les phénomènes de convection atmosphérique, entraînent d'importants dégâts dans les zones habitées. Les tornades et les cycles d'inondations périodiques des années de forte pluviométrie engendrent d'importants dégâts en termes de destruction des cultures, du bétail, de l'habitat, des infrastructures dont les routes et les écoles. L'endommagement des bâtiments scolaires, l'inondation des cours des établissements ou leur occupation par les familles sinistrées entraînent souvent des destructions de matériel scolaire et des décalages de rentrée scolaire, accentuant la réduction du temps scolaire et les besoins de financement pour la réfection des écoles.

Les risques de sécheresse restent toutefois plus élevés. La déforestation et les déficits pluviométriques participent à la réduction continue des réserves d'eau de surface

et des nappes souterraines, ainsi que des terres arables, des pâturages et des rares ressources halieutiques du pays. Inondations et sécheresses concourent ainsi à l'insécurité alimentaire et au renforcement de la vulnérabilité des familles. En accentuant la précarité des ménages, elles contribuent indirectement à accroître les risques de déscolarisation ou de non-scolarisation, les familles étant plus préoccupées par la survie.

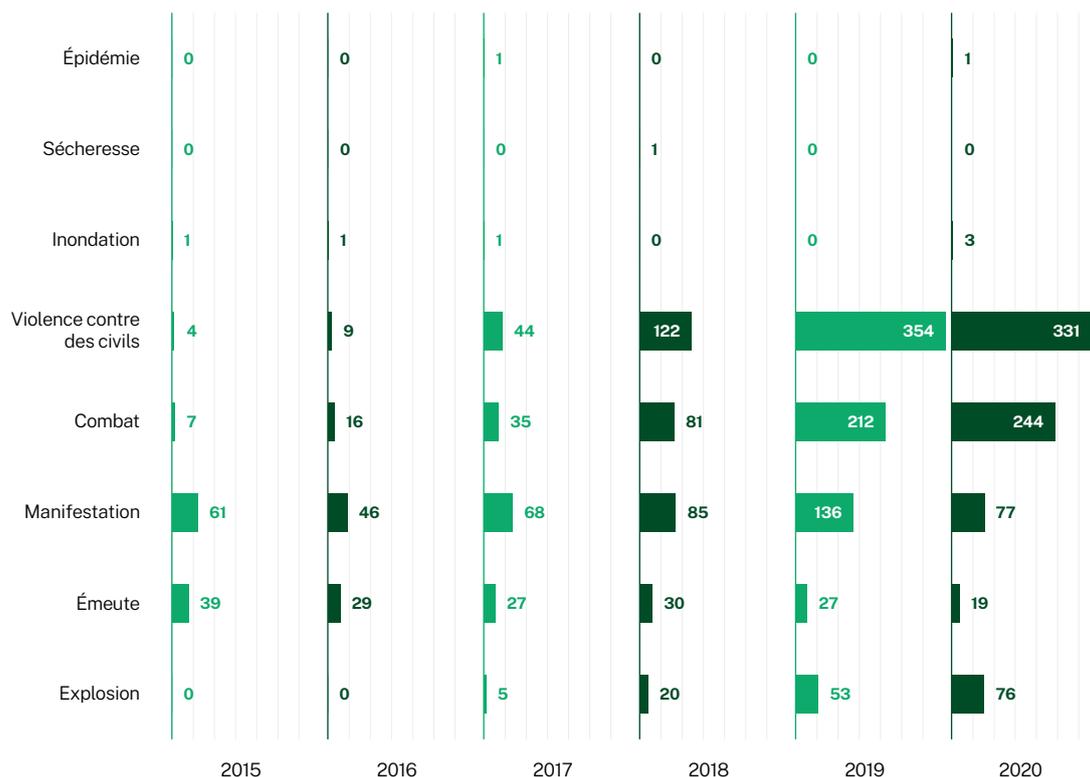
En plus des risques liés aux aléas climatiques, le Burkina Faso est périodiquement exposé à des risques sanitaires. Si le pays connaît depuis quelques années une réduction de leur prévalence, les épidémies annuelles de méningite, le paludisme, la dengue, les hépatites et le VIH ont encore un impact important sur la régularité de la fréquentation scolaire et la qualité des cursus des élèves.

À cela s'ajoute la crise sociale interne au système éducatif dont les effets affectent négativement l'offre et la demande d'éducation. Cette crise sociale moins visible se manifeste principalement par les grèves d'enseignants qui, entre autres, réduisent le temps d'apprentissage. Cette perception négative est liée au décalage entre les contenus d'enseignement et les attentes des familles. Notons également la faible capacité du système éducatif à installer chez les enfants et les jeunes des compétences utiles à une insertion économique efficace.

Ce contexte a été aggravé au cours des trois dernières années par deux crises majeures dont la nature et l'ampleur des effets constituent des menaces encore plus fortes pour la continuité des services éducatifs dans le pays: l'insécurité qui s'étend à des zones importantes du territoire national et la pandémie de Covid-19.

2. Contexte et enjeux

Graphique 2. Nombre d'incidents sécuritaires et de catastrophes naturelles entre 2015 et 2020 au Burkina Faso



Source: Les données utilisées sont issues des bases de données en ligne public.emdat.be (pour les catastrophes naturelles) et acledata.com (pour les incidents sécuritaires).

2.3 Une crise prolongée en rupture avec les contextes passés

Depuis 2015, le Burkina Faso est confronté à une dégradation rapide de sa situation sécuritaire. Cette situation résulte de la propagation du conflit malien (2012) et d'une combinaison complexe de facteurs où se mêlent la montée de l'extrémisme religieux, la criminalité et le grand banditisme transfrontaliers. S'ajoute la résurgence de tensions locales et de frustrations liées aux inégalités de développement social et économique dans les régions périphériques. D'autres fléaux, non moins importants, tels que la mauvaise gestion des ressources, le manque d'éducation et de perspectives des jeunes sont à relever. Le foyer local de violences, circonscrit au départ dans la

province du Soum (région du Sahel), s'est progressivement étendu à une grande partie du territoire national avec une certaine récurrence dans les régions frontalières du Mali et du Niger (Sahel, Nord, Centre-Nord, Est, Boucle du Mouhoun) et celle du Centre-Est, frontalière du Togo. Dans ces zones à forts défis sécuritaires, les attaques d'abord dirigées contre les forces de défense et de sécurité et les représentants de l'administration territoriale se sont progressivement étendues à des élus locaux, des chefs coutumiers et aussi à la population civile qui ont fait l'objet de menaces, d'enlèvements et d'assassinats ciblés. L'insécurité croissante a fragilisé la cohésion sociale et produit des impacts négatifs sur les activités économiques, la sécurité alimentaire et l'accès aux services sociaux de base. Les menaces

2. Contexte et enjeux

Documents consultés

Extrémisme violent, criminalité organisée et conflits locaux dans le Liptako-Gourma. William Assanvo, Baba Dakono, Lori-Anne Thérroux-Bénoni et Ibrahim Maïga. Institut d'études de sécurité, 2019, pages 7 et suivantes.

Prévenir l'extrémisme en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale. Leçons du Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Mali, Niger et Nigéria. Isel van Zyl et Cheryl Frank. Institut d'études de sécurité, 2018, page 36.

Analyse préliminaire des risques, des vulnérabilités et des actifs de résilience dans la région du Liptako-Gourma. R-CAP Resilience Common Analysis and Prioritization, 2019.

et les exactions des groupes armés se sont particulièrement intensifiées en 2019 avec des violences intercommunautaires et une multiplication des attaques contre les enseignants et les écoles. Cette dégradation de la situation sécuritaire a contribué à réduire l'espace humanitaire et accroître la vulnérabilité des populations, surtout les enfants et les femmes (UNHCR, 2021). Cette situation a entraîné d'importants mouvements de populations et la fermeture de milliers d'écoles dans le pays. Cette situation a entraîné d'importants mouvements de populations et la fermeture de milliers d'écoles dans le pays.

Selon les données du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, à la date du 31 décembre 2020, le pays comptait 1 074 993 personnes déplacées internes (PDI), auxquelles s'ajoutent plus de 20 000 réfugiés et demandeurs d'asile venant pour la plupart du Mali voisin. Les déplacements de population affectent particulièrement les enfants de moins de 14 ans qui représentent 55 % des PDI recensées. La grande majorité des déplacés est concentrée dans les régions du Centre-Nord, zone de repli qui borde les régions les plus affectées par l'insécurité (41 %) et du Sahel (34 %).

L'action des groupes extrémistes violents exacerbe les tensions sociales et la suspicion

entre les groupes sociaux. L'absence ou la faible présence des forces de sécurité et l'affaiblissement du pouvoir social des autorités coutumières garantes de l'ordre et de la cohésion sociale ont affaibli les mécanismes locaux de protection, de contrôle social et de résolution des conflits. Dans ce contexte, la violence devient de plus en plus le mode de règlement des tensions intra et intercommunautaires, en lieu et place des codes de conduite et des règles de résolution des conflits codifiées. La multiplicité des sources de violence et la difficulté à en identifier les auteurs renforcent la méfiance entre les communautés et entre les membres d'un même groupe social. Elles alimentent les soupçons de collaboration avec les forces de défense ou avec les groupes armés non étatiques et, par voie de conséquence, la stigmatisation et le cycle de représailles dans et entre les communautés. Le sentiment d'insécurité permanente ainsi développé a poussé les communautés à favoriser ou à tolérer la création ou la légitimation des groupes d'autodéfense (communément appelés *Koglweogo*, terme qui peut être traduit par « gardiens de la brousse »). Mis en place pour répondre aux besoins de protection de la communauté, ces groupes ont, par moments, contribué à accentuer la fracture sociale par la résolution violente des conflits. Une majorité de déplacés internes vivent dans des familles d'accueil. Au premier trimestre 2021, selon la Direction régionale de l'action

2. Contexte et enjeux

sociale, 72 % des PDI vivent dans des familles d'accueil² dans la région du Centre-Nord. Ces déplacés internes se trouvent, pour la plupart, sans emploi et sans revenu et vivent dans une grande précarité. Dans ces conditions, ces concentrations de populations peuvent engendrer des tensions pour le partage des ressources déjà insuffisantes pour les populations hôtes.

La crise sécuritaire a des effets multiples sur le système éducatif et ses acteurs (enseignants, encadreurs pédagogiques, élèves, parents et collectivités) ainsi que sur l'offre et la demande d'éducation. Face à la dégradation rapide de la situation sécuritaire, de nombreux établissements ont dû fermer et de nombreux enseignants des zones rurales ont dû abandonner leurs postes. Au 5 décembre 2020, 2169 établissements, soit environ 10 % de l'ensemble des établissements préscolaires, primaires et secondaires, étaient fermés, privant d'éducation, de façon durable ou momentanée, 306 946 élèves et affectant 12 075 enseignants, correspondant respectivement à environ 10 % et 12 % de l'ensemble des élèves et des enseignants (Rapport hebdomadaire sur les fermetures et réouvertures d'écoles – Secrétariat technique ESU – MENAPLN, 5 décembre 2020).

Les fermetures durables sont constatées dans les quatre régions frontalières du Mali et du Niger (Nord, Boucle du Mouhoun, Sahel et Est) qui sont plus particulièrement et régulièrement exposées aux risques d'attaque par les groupes armés. Dans certaines circonscriptions d'éducation de base, toutes les écoles sont fermées depuis deux ans (communes de Bahn, Kain et Sollé dans la région du Nord, par exemple), privant d'éducation les enfants des familles restées sur place.

Par ailleurs, la concentration d'enfants déplacés internes dans certaines écoles des régions du Centre-Nord et du Nord engendre des problèmes de capacité d'accueil en termes d'infrastructures et de mobilier (besoins en tables-bancs, salles de classe supplémentaires, tentes écoles, latrines, ouvrages d'eau et d'assainissement, etc.), mais aussi d'insuffisance de services annexes (vivres pour la cantine scolaire, etc.), ainsi que de fournitures et de manuels, les familles et les enseignants ayant généralement tout abandonné dans les zones de départ. Dans la région du Nord, des écoles d'accueil peuvent en effet compter 100, voire 150 élèves par classe³. Ces larges effectifs et les disparités de niveaux d'acquisition des élèves posent des problèmes d'encadrement pédagogique pour des enseignants qui ne sont souvent pas formés à la pédagogie des grands groupes ou à la pédagogie différenciée. Sans mesures compensatoires, le cumul des déficits en matériel scolaire et de l'insuffisante préparation des enseignants à la gestion des grands groupes et à une approche différenciée auront pour effet de dégrader les conditions d'enseignement et d'apprentissage. De plus, de nombreux enfants sont exposés à des risques de déscolarisation ou de non-scolarisation, soit par absence d'alternatives éducatives, soit par manque d'intérêt des parents, la survie devenant la première priorité de la famille.

Dans les zones à risques, l'insécurité perturbe le calendrier scolaire et aggrave l'insuffisance du temps d'apprentissage qui constitue l'un des freins à la qualité de l'éducation au Burkina Faso. La réduction du temps scolaire et les effets du stress psychologique subi par les élèves et les enseignants créent

² La notion de « familles d'accueil » est à comprendre comme hors des camps de déplacés. Certains se réinstallent en louant de petites maisons en périphérie des villes ou construisent des abris de fortune dans les quartiers périurbains à côté de familles qu'ils connaissent ou d'autres ressortissants de leur lieu d'origine.

³ Entretien avec le Service de planification et de la statistique de la Direction provinciale de l'éducation préscolaire primaire et non formelles (DPEPPNF)

2. Contexte et enjeux

un climat de travail peu favorable à la qualité des enseignements et des apprentissages. Cette situation favorise une accumulation des retards chez les élèves, et un risque d'allongement de la durée de fréquentation du cycle primaire, une des principales causes de déscolarisation.

Les attaques contre les écoles ont aussi affecté l'engagement des parents vis-à-vis de celles-ci. Les écoles sont de plus en plus perçues par certains parents comme source potentielle de danger pour les enfants et leurs familles⁴. Cette perception, qui est confortée par les fermetures à répétition, incite ces parents à retirer leurs enfants de l'école ou tout au moins à ne pas s'opposer à leur volonté d'abandonner l'école. Cet affaiblissement de l'intérêt des parents pour l'école constitue également un risque de déscolarisation ou de non-scolarisation des enfants déplacés. Le MENAPLN a pris des mesures de facilitation des inscriptions qui ont été largement respectées par les directeurs régionaux et provinciaux en charge de l'éducation nationale. Cependant, de nombreux enfants déplacés ne reprennent pas l'école dans les zones d'accueil, soit parce que leurs parents, qui n'ont pas l'information de la gratuité des inscriptions, ont abandonné face aux premières difficultés, soit parce que la lutte pour la survie a relégué l'éducation des enfants au second plan. L'insécurité ayant mis en arrêt ou limité leurs activités économiques, ces parents manquent souvent de ressources à y consacrer. Dans ces situations, les filles et les adolescentes sont particulièrement exposées aux risques de déscolarisation et de non-scolarisation, avec des conséquences dramatiques en matière de protection. Les violences en lien avec le genre, les mariages

d'enfants et les grossesses précoces menacent les filles et les adolescentes qui se retrouvent déscolarisées ou traumatisées par la crise. Actuellement au Burkina Faso, une fille sur deux serait mariée avant ses 18 ans et une sur dix avant ses 15 ans. Par ailleurs, plus du tiers des filles au Burkina Faso (34,4 %) déclare travailler pour gagner de quoi survivre dans un contexte où les risques d'attaques terroristes perturbent les marchés locaux et les empêchent de maintenir leur activité (Plan international, 2021).

Les responsabilités conférées par la déconcentration et la décentralisation de l'éducation aux structures déconcentrées, aux collectivités territoriales (communes notamment) et aux communautés sont aussi entravées par la crise sécuritaire. Pour les structures déconcentrées, la limitation des déplacements constitue une limite aux modes actuels de supervision pédagogique et administrative des écoles (présence physique des superviseurs et interactions directes avec les enseignants sur leur lieu de travail). La psychose instaurée par les attaques et les menaces contre l'école affaiblissent l'engagement des parents dans les comités de gestion scolaire (COGES) et les comités de veille mis en place pour prévenir les attaques et protéger les acteurs de la communauté éducative. Du fait des attaques ciblées contre les leaders locaux, de nombreux élus ne résident plus dans leur commune, ce qui affecte leur contribution à la gestion de l'éducation, même s'ils restent fortement engagés dans la recherche et la mise en œuvre de solutions en travaillant à distance avec les acteurs de l'éducation et les conseillers municipaux restés sur place.

⁴ Élaboration d'une démarche d'intervention pour la scolarisation des enfants dans les zones à forts défis sécuritaires (Provinces du Loroum et du Yatenga – Région du Nord – BURKINA FASO). Fondation Educo au Burkina Faso, décembre 2019. « Lorsque nous invitons à un changement pour dynamiser l'équipe [COGES ou Comité de vigilance], nous sommes parfois confrontés à des refus, c'est à cause de la crainte de subir une attaque du fait d'être membre de cette organisation », explique un parent d'élève membre du comité de gestion scolaire - Titao.

2. Contexte et enjeux

Globalement, cette situation est d'autant plus préjudiciable au pays qu'elle touche des régions qui cumulent déjà des retards importants de scolarisation par rapport au reste du pays et concentrent 29 des 43 communes prioritaires pour lesquelles le ministère a consenti d'importants investissements au cours des dernières années. Assurer l'accès à un enseignement de qualité dans des espaces sûrs et protecteurs, (re)scolariser les enfants déplacés et hôtes des zones d'accueil, trouver des alternatives éducatives pour les enfants des zones où les écoles sont fermées et restaurer la confiance et l'engagement des communautés en faveur de l'éducation sont donc autant de défis à relever pour le système éducatif du Burkina Faso.

Aussi, pour faire face aux risques accrus de rupture de l'offre et de baisse de la demande d'éducation qui menacent les progrès accomplis et les objectifs du PSEF 2017-2030 et du PDSEB 2012-2021, le MENAPLN a élaboré en février 2019, avec l'appui de ses partenaires, une Stratégie de scolarisation des élèves dans les zones à forts défis sécuritaires (SSEZDS) assortie d'un cadre de résultats pour la période 2019-2024. Essentiellement focalisée sur la réponse à la crise sécuritaire et les zones à forts défis sécuritaires, la SSEZDS a fait l'objet d'une mise à jour pour prendre en compte les autres types de risques et élargir sa couverture à l'ensemble du territoire national. En septembre 2020, la SN-ESU (2019-2024) a ainsi été endossée par le MENAPLN.

2.4 Pandémie de Covid-19

Le Burkina Faso a enregistré ses premiers cas de Covid-19 début mars 2020. Au début du mois d'avril, l'État a adopté un plan national de riposte, chiffré à 394 milliards de francs

CFA⁵, comprenant un plan de préparation et de riposte d'un an et des mesures d'appui à l'économie et aux familles sur une période de trois mois. Des mesures de restriction des déplacements et des regroupements ont également été prises: mise en quarantaine des villes affectées et suspension des transports publics urbains et interurbains.

Sur le plan de l'éducation, l'État a, dans un premier temps, décrété la fermeture de tous les établissements, tous niveaux confondus, du 16 au 31 mars 2020. La suspension des cours a par la suite été prorogée du 1^{er} au 13, puis au 27 avril 2020. Ces décisions ont touché plus de 4 700 000 élèves, 110 000 apprenants du non formel, 86 000 enseignants et environ 19 700 personnels administratifs relevant du MENAPLN. Face à la persistance des risques de contamination, le MENAPLN a finalement prolongé la fermeture des classes jusqu'au 1^{er} juin 2020, date de reprise des enseignements pour les seules classes d'examen, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur.

La pandémie de Covid-19 constitue une menace pour la continuité des apprentissages et la qualité des acquis, notamment pour les classes intermédiaires. Elle contribue à accentuer la perturbation du calendrier scolaire et à réduire un temps scolaire déjà fortement affecté par l'insécurité dans les zones à forts défis sécuritaires. Tout comme la situation d'insécurité, l'épidémie de Covid-19 exacerbe les risques de déscolarisation, particulièrement pour les filles, en occasionnant la fermeture durable des écoles et en aggravant la vulnérabilité des familles par le ralentissement, voire l'arrêt de leurs activités économiques.

⁵ Au moment de cette étude, 1 euro valait environ 650 francs CFA et 1 dollar des États-Unis valait environ 550 francs CFA.

2. Contexte et enjeux

Pour faire face à cette situation, le ministère a rapidement élaboré le Plan de réponse pour la continuité éducative dans le contexte de la Covid-19 qui a été validé en Conseil des ministres le 16 avril 2020. Chiffré à 8,2 milliards de francs CFA, ce plan de réponse d'urgence comprend trois axes: i) l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour l'éducation (TICE) pour la continuité éducative; ii) la reprise des cours pour l'achèvement de l'année scolaire 2019/2020; et iii) l'information, la sensibilisation et la communication. Fondée sur les orientations de ce plan de riposte, une requête de financement de 10 millions de dollars des États-Unis a été soumise au Partenariat mondial pour l'éducation fin avril, dans le cadre du Guichet de financement accéléré de la riposte à la Covid-19. Le MENAPLN a obtenu du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) un financement de 7 millions de dollars des États-Unis pour un programme en cours de démarrage avec l'Agence française de développement (AFD) comme agent partenaire.

Face à la situation préoccupante, le MENAPLN a immédiatement procédé au déploiement de la riposte à l'épidémie en

mettant en place des mesures d'accompagnement de la reprise des cours avec des dispositions de distanciation sociale, de distribution de masques, d'organisation de dispositifs de lavage des mains. Pour assurer la continuité des enseignements, une priorité a été accordée à l'enseignement à distance, notamment par la radio, la télévision et la diffusion de contenus numériques et sous format papier.

2.5 Le boom minier

Le Burkina Faso a connu une explosion de sa production d'or dans les années 2000-2010, après la forte croissance du prix du minerai et les investissements massifs de firmes internationales. Aujourd'hui, le Burkina Faso est considéré comme le quatrième producteur d'or en Afrique. Bien que ceci puisse constituer une opportunité de développement pour le pays, il s'agit également d'un facteur de risque pour l'école car les abandons scolaires au profit de sites miniers sont une réalité, aussi bien pour les filles que les garçons.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

Cette partie présente les résultats de l'analyse des facteurs limitant ou facilitant l'exercice de leadership par le MENAPLN dans la gestion des crises au Burkina Faso. Comme pour les sources de données utilisées, cette analyse s'est basée sur des enseignements tirés de la revue documentaire ainsi que des données récoltées en entretiens. Les résultats sont organisés autour de cinq angles d'approche correspondant aux principales dimensions d'intervention du MENAPLN dans sa réponse aux crises :

- l'élaboration des politiques éducatives ;
- la coordination et la gestion des infrastructures ;
- la gestion des personnels ;
- les enseignements et apprentissages ;
- le système de gestion de l'information et de suivi-évaluation.

Pour chacun de ces angles d'approche, l'étude examine les facteurs internes et externes qui favorisent ou limitent l'exercice effectif des principales fonctions du ministère, avec pour objectif de mettre en lumière des pistes pour mieux soutenir l'engagement et le leadership du ministère dans la planification, la prévention et la réponse aux effets des crises sur l'éducation.

3.1 Élaboration des politiques éducatives sensibles aux crises

Un environnement politico-institutionnel favorable soutenu par une forte volonté politique et un investissement domestique conséquent sont des éléments clés pour une réponse efficace aux crises. Cette section examine ces différents facteurs afin d'analyser la mesure dans laquelle le MENAPLN a su élaborer des politiques éducatives soutenables tenant compte des situations de crise.

Une intégration relativement tardive de la problématique ESU

Malgré les risques et les crises périodiques qui ont affecté le pays avec des impacts sur l'éducation (épidémies périodiques de méningite, risque d'épidémie d'Ebola, inondations, crise alimentaire), le PDSEB 2012-2021 et le PSEF 2017-2030 intègrent très peu la prévention et la gestion des crises. Les Rapports d'État d'un système éducatif national (RESEN) de 2008 et 2015, sur lesquels s'est appuyée leur élaboration, n'abordent pas les risques et catastrophes auxquels le pays est susceptible d'être exposé. En l'absence d'une analyse prospective les prenant en compte, y compris les dynamiques sous-régionales et leurs répercussions et débordements potentiels sur le pays, les plans sectoriels élaborés ces dernières années sont peu sensibles aux crises.

De façon générale, la considération des crises dans la planification de l'éducation reste en grande partie circonscrite aux catastrophes naturelles et limitée en termes d'analyse des risques⁶, de stratégies spécifiques et de programmation d'actions d'urgence assorties d'un budget. Si le PDSEB inscrit la prise en compte des risques de catastrophe et des stratégies de leur réduction dans ses principes, il note aussi que le développement d'une capacité de résilience nationale face aux situations d'urgence demeure un des défis majeurs du système éducatif burkinabè. Cette situation traduit une insuffisance dans les capacités internes de prospective au niveau du ministère et une faible coopération avec d'autres secteurs comme la sécurité et la recherche⁷.

6 Dans le RESEN 2017, les questions humanitaires sont limitées aux risques d'afflux de populations du fait du conflit malien et à ceux liés aux incidences de la pluviométrie sur les communautés locales (p. 34).

7 Des analyses prospectives et des études périodiques sont produites sur les crises et les risques dans les pays du Sahel par

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

Pourtant, dès 2009, le gouvernement burkinabè a mis en place le Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation (CONASUR), avec des démembrements dans les régions, pour réduire les impacts des catastrophes naturelles et coordonner l'intervention humanitaire. En 2012, le Plan national de contingence multirisques de préparation et de réponse aux catastrophes naturelles préconisait l'intégration de la prévention, la préparation et la réponse aux situations d'urgence dans les plans nationaux et programmes sectoriels de développement. Dans ce cadre, et au cours de la même année, le ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation a élaboré, avec l'appui des PTF, la Stratégie de réduction de la vulnérabilité du système éducatif aux risques de conflits et de catastrophes naturelles au Burkina Faso. Sur la base d'une analyse des risques et des capacités du ministère à prévenir, préparer et répondre aux risques de catastrophes naturelles et de conflits pouvant affecter l'éducation, la stratégie propose quelques actions visant à réduire ces risques dans le système éducatif. Toutefois, ces stratégies et plans n'ont été que peu mis en œuvre dans la pratique, et ont souffert d'un manque d'institutionnalisation au sein des processus de planification du MENAPLN.

La crise sécuritaire de 2016 est donc survenue dans un contexte où le MENAPLN était, d'un point de vue institutionnel, relativement peu préparé à apporter des réponses d'urgence aux attaques et à la fermeture des écoles, ainsi qu'à la gestion de flux massifs d'enfants déplacés en âge d'être scolarisés.

Le soutien des partenaires dès le début de la crise sécuritaire a joué un rôle de catalyseur dans l'engagement du ministère

Dès les premiers mois de la crise sécuritaire qui commence en 2016, les PTF ont pris l'initiative d'organiser des discussions et des ateliers de réflexion avec le ministère sur la fermeture des écoles et la situation psychosociale des enseignants dans la région du Sahel. Avec l'appui de la coopération suisse, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a proposé au MENAPLN le projet pilote Écoles résilientes qui visait le renforcement des capacités de résilience du ministère et des écoles face à la crise sécuritaire par l'approche Safe Schools⁸. Grâce à de nouveaux appuis financiers et au concours des ONG partenaires, la mise à l'échelle du projet sur huit régions en 2018 a favorisé la mise en place d'un réseau de formateurs nationaux constitué d'encadreurs pédagogiques des services centraux et déconcentrés du ministère pour l'implémentation de l'approche dans les écoles. Ce réseau a permis la formation d'environ 12 280 acteurs, enseignants, membres de COGES, agents sociaux, agents de santé, maires et forces de sécurité⁹. Ce soutien technique et financier aux premiers moments de la crise sécuritaire a été une étape importante pour l'engagement du ministère et des partenaires dans la réflexion sur les impacts de celle-ci sur l'éducation et la mise en place d'une première réponse coordonnée.

Après 2019, des réponses ponctuelles à une approche plus structurée formalisée

En l'absence d'une prise de conscience de la nécessité d'institutionnaliser la réponse à la

diverses institutions dont Crisis Group, l'Institut de relations internationales et stratégiques, l'Institut d'études de sécurité, Timbuktu Institute entre autres.

8 L'approche Safe Schools est adossée à la Déclaration d'Oslo sur la sécurisation des écoles. Elle repose sur une cartographie participative des vulnérabilités et l'élaboration de plans de préparation et de réponses.

9 Données du ST-ESU, décembre 2019.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

crise dans les processus de planification du secteur, de 2016 à 2018, la réponse développée par le ministère a d'abord été focalisée sur deux mesures ponctuelles: le redéploiement des enseignants des écoles fermées et les regroupements d'élèves des classes d'examen pour achever le programme d'enseignement et organiser des sessions spéciales d'examens et concours scolaires dans les zones à forts défis sécuritaires. Initié dans le cadre d'une recommandation issue du recensement géographique des fonctionnaires, le redéploiement des enseignants («affectations pour nécessité de service à titre exceptionnel») a permis aux directions régionales des zones à forts défis sécuritaires de mieux répertorier les enseignants dont les écoles ont été fermées et de les redéployer en fonction des besoins du système. Quant aux regroupements, la pratique a été abandonnée après deux ans du fait des coûts et des difficultés d'organisation. Par ailleurs, l'approche Safe Schools a été étendue. Le MENAPLN n'ayant pas considéré la crise sécuritaire comme un enjeu qui allait durer, la gestion de l'urgence s'est en effet limitée à une réponse purement opérationnelle et a manqué de vision stratégique à moyen terme.

Toutefois, en 2019, la dégradation rapide de la situation sécuritaire et l'ampleur de ses effets sur les déplacements de populations et les fermetures d'écoles ont accéléré la prise de conscience de l'urgence d'une adaptation des stratégies éducatives pour répondre de façon efficace au risque de rupture de la continuité des services éducatifs pour une grande partie des enfants des régions confrontées à l'insécurité. Ce constat a conduit le MENAPLN et ses partenaires à élaborer et adopter en février 2019 la SSEZDS 2019-2024.

La mise en place de la SSEZDS, à partir de l'année 2019-2020, marque une avancée significative dans l'engagement du

MENAPLN à passer de réponses ponctuelles à une approche plus structurée et formalisée d'analyse et de planification de mesures de prévention, de préparation et de gestion des risques. Elle résulte d'une accélération de la prise de conscience par le ministère de l'ampleur de la menace et de la nécessité de proposer des solutions adaptées face à l'augmentation exponentielle des fermetures d'écoles et à la complexité du double défi de la scolarisation de milliers d'enfants déplacés et des alternatives éducatives pour les enfants restés dans les zones d'insécurité. L'engagement du ministère a aussi été en grande partie favorisé par les incitations et les appuis des PTF, notamment l'UNICEF qui a joué un rôle moteur pour encourager le ministère à engager un processus de concertation pour l'élaboration d'une stratégie. Ce soutien des partenaires a été d'autant plus important que les capacités de financement domestique de l'éducation étaient affectées par l'augmentation des dépenses sécuritaires et par les impacts de la crise sur l'économie nationale.

Toutefois, l'insuffisante définition de modes opératoires adaptés à l'urgence (procédures financières) et la faible opérationnalisation de la stratégie n'ont pas permis de débattre pleinement et d'apprécier avec les acteurs la pertinence et la capacité de mise en œuvre financière et technique de la réponse. Aussi, des doutes sur l'adéquation de certains choix (absence de modèles d'infrastructures temporaires) et la forte orientation du financement vers les ressources extérieures ont suscité une certaine réserve des PTF à financer directement la SSEZDS.

L'élaboration de la SN-ESU, à partir de fin 2019, a eu pour objectif de compléter la SSEZDS, en élargissant à la fois la typologie des risques à prendre en compte dans l'analyse et la planification des activités, et la couverture géographique des actions.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

Ce processus a été conduit avec l'appui de l'IIEP-UNESCO, dans une démarche consultative qui a permis d'impliquer l'ensemble des partenaires de l'éducation représentés dans le Groupe de travail de l'éducation en situation d'urgence (GT-ESU), les services centraux du ministère, les structures déconcentrées, les PTF et les OSC. L'endossement de la SN-ESU en septembre 2020 témoigne d'une approche nationale plus coordonnée et globale de l'ESU au sein du MENAPLN.

L'expérience de la crise sécuritaire a facilité la préparation de la riposte à la pandémie de Covid-19

Dès le début de la crise de la Covid-19 sur son territoire en mars 2020, l'État burkinabè a pris des mesures de prévention, dont la fermeture des écoles sur l'ensemble du territoire. S'appuyant sur le Plan de préparation et de riposte à l'épidémie de Covid-19 élaboré par le ministère de la Santé, le MENAPLN a produit dans l'urgence, en avril 2020, un Plan de riposte pour la continuité éducative dans le contexte de la Covid-19. Pour mettre en œuvre ce plan, le ministère a soumis au GPE une requête de financement accéléré qui a été approuvée pour un montant de 7 millions de dollars des États-Unis. En dépit d'une concertation incomplète avec les partenaires dans la conception du plan de réponse, le MENAPLN a fait preuve d'une capacité de réaction rapide face à la crise sanitaire. Cette réactivité pourrait avoir été facilitée grâce à l'expérience acquise par le ministère dans la gestion de la crise sécuritaire. Les mesures expérimentées dans ce cadre ont été reprises et enrichies pour une mise en œuvre à l'échelle du pays. Le contexte de pandémie mondiale aura aussi favorisé des échanges et la mise à disposition d'éléments d'enseignement et de protocoles de prévention de la Covid-19 capitalisés par les services de santé et les organisations internationales comme l'UNESCO et l'UNICEF.

Toutefois, les processus d'élaboration du plan de réponse du MENAPLN pour la continuité éducative dans le contexte de la Covid-19 et de requête pour le financement accéléré ont été pilotés par le Cabinet du ministre et le Secrétariat permanent du PD-SEB en lieu et place du ST-ESU. Le ST-ESU, lui-même rattaché au Cabinet du ministre, a joué un rôle dans la rédaction du plan mais n'a pas piloté son élaboration à proprement parler. Cette situation peut occasionner une dispersion des responsabilités dans le pilotage de l'ESU et empêcher la création d'un pôle unique de référence en matière de gestion de l'ESU au sein du ministère. Elle tend à illustrer certaines difficultés du système éducatif à intégrer l'ESU comme une approche holistique multirisque. Elle démontre également que le rôle de pilotage de l'ESU par le ST-ESU n'est pas encore pleinement compris et/ou accepté, notamment faute de communication claire en interne. Dans la perception de nombreux acteurs, la fonction du ST-ESU semble rester rattachée, tout au plus, à la gestion de la crise sécuritaire dans l'éducation ou à la simple mission d'organisation de sessions spéciales et de cours de rattrapage.

Une prise de conscience de la nécessité d'obtenir l'adhésion et l'appropriation par les acteurs nationaux et locaux

L'élaboration de la SN-ESU s'est appuyée sur une implication de toutes les composantes représentatives des parties prenantes à l'échelon national. Cependant, au niveau local, peu d'acteurs communautaires et d'élus sont bien informés des contenus de la stratégie ESU, et nombre de responsables des structures déconcentrées ne se la sont pas suffisamment appropriés. En dehors de la consultation lors de l'élaboration de la SN-ESU, seules les directions régionales des six régions à forts défis sécuritaires avaient participé à la conception de la SSEZDS. Cette faible sensibilisation à la

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

SN-ESU limite les capacités d'action et l'engagement des structures déconcentrées du ministère et des collectivités territoriales. L'insuffisante appropriation de la SN-ESU au niveau local est liée à une faible mise en œuvre du plan de communication de la stratégie et un partage limité de celle-ci au niveau local. Ceci peut être imputé au manque de ressources adéquates (cf. p. 29) et de planification d'activités, mais également à la persistance d'un certain centralisme administratif au Burkina Faso, en dépit des efforts récents consentis en matière de déconcentration et de décentralisation. Toutefois, l'inscription de l'engagement communautaire parmi les axes centraux de la SN-ESU illustre la volonté du ministère de renforcer l'implication des acteurs locaux.

La réponse à la Covid-19 semble avoir, quant à elle, bénéficié d'une appropriation relativement forte au niveau local. Du fait des risques d'extension rapide sur l'ensemble du territoire, la crise sanitaire a fait dès le début l'objet d'une mobilisation nationale et d'une communication large et régulière. Celles-ci ont été facilitées par l'identité des risques et des mesures de prévention pour l'espace scolaire, les familles, et le partage d'un discours mondial de bonnes pratiques sur la prévention de la maladie. Les structures déconcentrées du ministère, les élus locaux, les COGES, les associations de parents d'élèves et des mères éducatrices (APE/AME), les OSC locales, les enseignants et les médias locaux ont été fortement associés à la diffusion des messages de prévention et ont relayé les mesures prises par le ministère. La rapidité de réaction, la prise de contact avec le public et la fréquence de la communication – qui permet d'informer et d'associer les citoyens aux différentes étapes du protocole d'urgence – sont reconnues comme des facteurs clés du leadership en temps de crise (Audet *et al.*, 2020; Alalouf-Hall *et al.*, 2020).

La gestion de la crise sanitaire montre ainsi que les acteurs locaux informés ont eu plus de facilités à s'approprier les stratégies d'urgence, à exercer un leadership dans leur diffusion et leur mise en œuvre. Ceci devrait permettre de tirer des enseignements utiles à la gestion de la crise sécuritaire.

La bonne mise en œuvre de l'ESU nécessite l'adaptation de l'organisation et des compétences aux nouvelles exigences

Les évolutions du contexte et l'adoption de la SN-ESU exigent du ministère une adaptation de son organisation et de ses compétences à la gestion des crises et de leurs conséquences sur le système éducatif. À cet effet, le MENAPLN a pris différentes mesures: la mise en place en avril 2019 d'un nouvel organigramme comprenant un Secrétariat technique de l'ESU (ST-ESU) doté de ressources humaines; l'intégration des questions d'ESU aux missions des services centraux (décret n° 2019-0344 PRES/PM/MENAPLN portant organisation du ministère de l'Éducation nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales, du 24 avril 2019); l'élargissement de la concertation aux responsables des structures déconcentrées; la formation des cadres du niveau central et des régions aux principes, outils et démarches de planification sensible aux crises et aux thématiques de l'ESU.

Dans ce contexte de crises multiples, l'ESU est devenue une compétence clé à développer pour assurer une implémentation réussie de la SN-ESU. Toutefois, la formation d'une masse critique de personnels des services centraux et déconcentrés n'est pas encore atteinte pour inscrire dans la durée les capacités de planification et de gestion des crises dans le système éducatif. Certains partenaires ont mis ces compétences à la disposition du ministère et soutenu l'organisation de formations pour les acteurs du système. Cependant, les besoins restent

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

importants, tant pour les services centraux et déconcentrés du ministère, que pour les partenaires. L'insuffisance de compétences en ESU constitue un facteur limitant de l'exercice du leadership du MENAPLN. La persistance de ce déficit résulte de la faiblesse de la priorité et de l'investissement accordés au renforcement des capacités internes.

Sans une véritable priorité donnée à l'établissement d'un plan intégré d'accroissement des compétences en ESU, le renforcement du leadership du ministère reste compromis par le manque de compétences à même de porter les changements requis. L'accroissement des capacités du ST-ESU en matière de planification et pilotage de l'ESU et la mise en place d'une cellule de formation en son sein devraient contribuer au développement de ces aptitudes aux niveaux central et déconcentré.

La faiblesse de l'investissement domestique limite le leadership du ministère dans la mise en place de politiques soutenables

Le coût estimé de la SN-ESU est de 55,5 milliards de francs CFA pour la période 2020-2022. Le financement disponible est toutefois bien en deçà de cette estimation, et repose sur le budget de l'État, les contributions des PTF du compte d'affectation spéciale du Trésor, ou CAST (Canada, France, Luxembourg, GPE, Suisse et UNICEF), à travers des dotations à une ligne d'urgence dans le fonds commun et des appels à projets, ainsi que des fonds d'urgence d'autres partenaires, bailleurs, y compris la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes, Education Cannot Wait, agences des Nations Unies et ONG.

Quatre observations majeures ressortent de l'analyse des financements: i) un sous-

-financement de la SN-ESU par rapport aux besoins exprimés; ii) une faible adaptation des procédures au financement de l'urgence; iii) une planification reposant essentiellement sur des fonds extérieurs; et iv) une dispersion des financements. Ceci a un impact direct sur l'exercice du leadership du MENAPLN, et notamment sur la capacité du système éducatif à préparer et répondre à une crise. Elle réside, en effet, dans l'aptitude du ministère à mobiliser et exécuter rapidement des fonds pour l'ESU.

Tout d'abord, mi-2020, au moment des entrevues, les annonces de financement du Plan d'action triennal 2020-2022 (PAT) de la SN-ESU sont de 41,43 %, ce qui pose des défis considérables quant à la capacité du MENAPLN à mobiliser des fonds pour sa politique d'ESU. L'une des explications est que le MENAPLN n'a pas su mettre en place des outils financiers adaptés à la mobilisation et à l'exécution financières propres aux urgences. Par conséquent, les partenaires ne débloquent pas leurs financements ou sont contraints de passer par des prestataires intermédiaires pour exécuter les projets, ce qui nuit au leadership du MENAPLN.

En matière d'ESU, une partie de la contribution des partenaires est domiciliée au niveau du CAST. Or, les procédures des marchés publics (passation des marchés et mise à disposition des ressources) qui régissent le fonds commun restent peu adaptées et constituent un facteur limitant les capacités de mise en œuvre et d'absorption des fonds par le ministère, ce qui entrave de fait l'exercice de son leadership. Le Code des marchés publics offre des possibilités de déroger aux procédures classiques en cas d'urgence, notamment en matière de transfert de ressources aux collectivités et aux communautés ainsi que la décentralisation des procédures d'achat et de distribution. Quelques dérogations ont permis de financer des activités sur

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

le terrain sur la base de notes techniques adressées par les structures déconcentrées au MENAPLN. Mais cette opportunité est insuffisamment exploitée. La mise en œuvre efficace de la SN-ESU nécessite la mise en place de procédures d'urgence pour faciliter la rapidité des acquisitions et la mise à disposition des ressources, mais cela requiert un plaidoyer et des négociations difficiles avec le ministère des Finances, dont le MENAPLN peine à obtenir le soutien et l'adhésion sur cette question.

En outre, les prévisions de financement de l'ESU reposent davantage sur les ressources externes que sur le budget de l'État. Le budget général du MENAPLN alloue très peu de financement à l'ESU, l'une des raisons étant la déconnexion entre les deux processus de planification. Comme dans d'autres pays où une thématique émergente doit être prise en compte, les ministères ont tendance à l'intégrer selon une approche «projets» et tardent à l'intégrer dans le processus classique de planification et de financement. Ainsi, dans le plan d'action global du MENAPLN pour l'année 2020, le montant alloué à l'urgence représente 7% du coût estimé des activités annuelles pour l'ESU (1,3 milliard de francs CFA sur une prévision de 19,1 milliards de francs CFA inscrits dans la stratégie d'ESU pour l'année 2020). Cette programmation traduit une intégration insuffisante de l'ESU dans les priorités annuelles et une sensibilité aux crises encore limitée au niveau des responsables du ministère, ce qui entrave *de facto* l'exercice du leadership du ST-ESU et du MENAPLN dans la réponse à la crise. En fondant sa stratégie d'ESU sur un recours aux financements extérieurs et en n'intégrant pas pleinement la question des urgences dans sa programmation budgétaire annuelle, le ministère se prive d'une certaine manière de son pouvoir de décision sur les priorités à financer. L'alignement des projets et programmes des partenaires sur

les orientations nationales ne peut constituer à lui seul une garantie pour orienter leurs interventions vers les priorités du gouvernement.

L'éclatement des financements, faute d'un budget ESU consolidé, pose des difficultés dans la coordination, le suivi et la traçabilité des appuis. Le ST-ESU a mis en place un outil de suivi des interventions qui comprend les budgets prévus mais il reste encore à améliorer. Ajoutée aux limites de l'opérationnalisation de la stratégie d'ESU, cette situation affaiblit la capacité du ministère à orienter efficacement les financements des partenaires.

Quels facteurs affectent l'engagement et le leadership du MENAPLN dans l'élaboration d'une politique éducative sensible aux crises ?

- Une prise de conscience relativement tardive au sujet de l'ampleur et du risque d'enlèvement de la crise sécuritaire au Burkina Faso.
- Un niveau de préparation faible du MENAPLN à la gestion des crises qui s'est notamment traduit en un déficit de compétences techniques en matière d'ESU.
- Après 2019, une avancée significative concernant l'engagement du MENAPLN à passer de réponses ponctuelles à une approche plus structurée et formalisée d'analyse et de planification de l'ESU.
- L'appropriation de la SN-ESU par les acteurs locaux est restée limitée mais la gestion de la riposte à la Covid-19 illustre la volonté du ministère de renforcer l'implication de ces derniers.
- Les ressources et les modalités de financement de l'ESU sont limitées.

3.2 Partenariats et coordination

La question des partenariats et de la coordination, à la fois en interne au sein du MENAPLN et en externe avec les partenaires humanitaires et de développement, est un élément clé dans la réponse à la crise au Burkina Faso. Cette section examine en particulier la gouvernance de l'ESU, les capacités nationales en matière de coordination et le rôle des acteurs locaux.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

Un cadre de partenariat favorable à la coordination des interventions

Le cadre partenarial institué en 2007 a permis au ministère et à ses partenaires de mettre en place un modèle de «dialogue sectoriel»¹⁰ inclusif et participatif. Cette structuration institutionnelle est un atout favorable à la coordination et au dialogue autour des nouveaux enjeux éducatifs induits par la situation d'urgence. Cependant, elle est insuffisante pour leur permettre de développer les capacités et les mécanismes nécessaires pour garantir la continuité de l'éducation dans le contexte de crises du pays. La multiplicité et la diversité des intervenants ainsi que l'arrivée de nouveaux acteurs, humanitaires surtout, dans le secteur de l'éducation exigent la mobilisation des parties prenantes autour d'une vision et des réponses spécifiques aux situations de crise, de même que de nouveaux modes de coordination et un effort supplémentaire d'harmonisation des interventions.

Une gouvernance et une coordination interne de l'ESU à renforcer

L'organigramme du MENAPLN confère au ST-ESU un rôle de coordination, d'appui et de veille et, sur certains aspects, un rôle d'exécution. Le Secrétariat technique est principalement chargé de coordonner la mise en œuvre de la SN-ESU et les interventions des acteurs humanitaires et des partenaires de l'ESU. Son rattachement au Cabinet du ministre traduit une volonté politique et un engagement du ministère à prendre en charge la question de l'ESU aux plus hauts niveaux d'autorité. La création d'une unité dédiée à l'urgence (le ST-ESU)

a été accueillie avec un certain scepticisme au départ quant à sa pertinence, à son rôle prépondérant dans la gestion de l'ESU, et aux risques de duplication ou de conflits de compétences avec les structures centrales du ministère et le GT-ESU qui assumaient déjà certaines responsabilités dans ce domaine¹¹. L'intégration dans ses tâches de certaines activités qui pourraient relever d'autres structures traditionnelles du ministère (approvisionnement en ressources pédagogiques et matériels de services annexes, conception et mise en œuvre de dispositifs de formation des enseignants au numérique et par le numérique, mise en place d'une base de données, etc.) a cristallisé les résistances vis-à-vis du ST-ESU et contribue à ses difficultés de fonctionnement, entravant ainsi le pilotage de l'ESU. Certains partenaires ont mené un plaidoyer pour un recentrage de son rôle sur le pilotage et la coordination. En dépit des avancées dans la clarification des rôles, la persistance de certains malentendus sur les mandats des différentes structures vis-à-vis du ST-ESU est alimentée par des confusions dans l'interprétation de sa double mission: coordination, appui et veille, d'une part, et exécution de l'autre. Il ressort des entretiens menés auprès des services du ministère et des partenaires que la compréhension commune des limites de compétences et des espaces de collaboration entre le ST-ESU et les autres services du ministère reste à améliorer.

Le renforcement du positionnement et de la perception du Secrétariat technique comme unité de pilotage et de coordination de l'ESU est un défi à relever pour plus d'efficacité dans la réponse aux urgences par le

¹⁰ La notion de dialogue sectoriel doit être comprise ici dans un sens restrictif, les instances ne regroupant pratiquement que le MENAPLN et les partenaires de l'éducation de base.

¹¹ Avant la mise en place du Secrétariat technique, la Direction de l'allocation des moyens spécifiques aux structures scolaires et la Direction générale de l'éducation formelle ont tour à tour assuré la coordination des questions d'urgence et représenté le ministère au sein du GT-ESU dont elles ont assuré la présidence.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

MENAPLN. Les difficultés de fonctionnement engendrées par ce problème de partage des compétences sont accentuées par la faiblesse des ressources financières, des moyens matériels et des compétences dont dispose le ST-ESU. Des efforts de renforcement de ses compétences sont cependant en cours, grâce à l'appui de partenaires dont l'IIEP-UNESCO, l'UNICEF et Save the Children. Deux ans après sa création, alors qu'il porte avant tout la stratégie nationale d'ESU, le Secrétariat tarde également à être doté de véritables outils et mécanismes adaptés pour la mobilisation et l'exécution du budget. Ces obstacles à l'exercice de sa mission interrogent sur la volonté réelle du MENAPLN d'en faire une réelle structure nationale de pilotage et de coordination de l'ESU, comme en témoigne le pilotage de l'élaboration du Plan de réponse pour la continuité éducative dans le contexte du Covid-19 par une autre structure du ministère. Ils contribuent à limiter l'autonomie et la capacité du Secrétariat à assurer la coordination interne et externe avec les partenaires de l'ESU.

Poursuivre le renforcement des capacités nationales de coordination de l'ESU

Dans un contexte de ressources limitées, où l'État doit à la fois élaborer des réponses adaptées aux crises et faire face aux coûts liés à leur gestion et à leurs effets, la diversité des soutiens techniques et financiers constitue une opportunité pour le MENAPLN dans ses efforts pour assurer la continuité des services éducatifs. Cette multiplicité des acteurs pose toutefois un important défi de coordination des interventions et des financements d'urgence. La dynamisation du GT-ESU en juin 2019, suivie de l'activation du Cluster Éducation en décembre 2019, répond à ce besoin.

Le ST-ESU assure la présidence du Cluster Éducation, avec le soutien de l'UNICEF et de l'ONG Plan International, respectivement en qualité de coordinateur et de cofacilitateur. Il organise les réunions et veille au respect des orientations de la stratégie nationale d'ESU. Cependant, même si la participation technique du ministère s'est améliorée, la planification et la conduite technique des travaux du Cluster restent encore fortement dépendantes de l'UNICEF qui a mis à disposition les compétences techniques d'animation (coordonnateur et gestionnaire de l'information). Cette situation, qui entrave le leadership du ministère, peut à la fois être imputée à l'insuffisance de compétences de coordination de l'ESU et au rôle prépondérant occupé par ce partenaire dans la mise en place et le fonctionnement du GT-ESU/Cluster Éducation.

Cette insuffisance de capacités en matière de planification tenant compte des crises, de coordination des acteurs étatiques, ainsi que la prégnance du rôle des partenaires dans la coordination sont constatées aussi bien au niveau régional que provincial. La faible culture de l'urgence et du niveau d'appropriation de la SN-ESU par les autorités locales de l'éducation limite leurs capacités à adapter les orientations nationales et à mobiliser les acteurs autour d'objectifs locaux d'ESU.

De façon générale, les difficultés de coordination de l'ESU, tant au niveau national que régional, sont liées à l'inexpérience et à l'insuffisance de compétences des acteurs étatiques et de certains partenaires dans la coordination de la réponse aux crises. L'équipe de coordination du Cluster (ST-ESU, UNICEF et Plan International) accompagne le renforcement des capacités de coordination, par l'organisation de formations de ses membres sur les normes et outils de l'INEE, avec la mise

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

à disposition de compétences spécialisées en ESU¹². Récemment, le MENAPLN a pris des mesures pour le transfert de ressources aux structures déconcentrées pour faciliter la tenue des cadres de concertation régionaux et provinciaux. Ces efforts de transfert de compétences devraient être poursuivis et orientés vers le renforcement de l'autonomie du ministère en matière de coordination de l'urgence aux différents échelons.

Les crises récentes ont renouvelé la prise de conscience de l'importance de la responsabilisation des acteurs locaux dans les dispositifs de coordination

La SN-ESU inscrit l'engagement des acteurs locaux au niveau déconcentré comme un facteur clé pour l'atteinte des objectifs d'éducation à l'horizon 2024. La mobilisation et l'engagement de ces derniers autour de la vision et des objectifs de la SN-ESU relèvent de la responsabilité du ministère, avec l'appui des partenaires. Au niveau local, il appartient donc aux structures déconcentrées de veiller au renforcement des capacités des communautés et des collectivités territoriales, à leur participation aux cadres de concertation et à leur implication dans la mise en œuvre de la stratégie. En effet, les difficultés d'implémentation de la réponse sécuritaire dans les zones à forts défis sécuritaires (fonctionnement des comités de veille et mise en place d'alternatives éducatives) ont renforcé la prise de conscience par le ministère de l'importance de la participation des communautés et des collectivités à la gestion de l'éducation. Celle-ci a été variable en fonction de la crise et du type d'acteurs.

Dans le contexte de la crise sécuritaire, les capacités de mobilisation des structures déconcentrées du ministère ont été limitées

par l'insécurité, le climat de méfiance dans les zones à forts défis sécuritaires, et le manque de préparation des structures déconcentrées, du fait d'une faible appropriation de la stratégie d'ESU. Des efforts ont été réalisés pour encourager la participation des collectivités aux espaces nationaux de concertations (Journées de concertation MENAPLN/collectivités territoriales; conseil de Cabinet extraordinaire sur l'ESU; rencontre d'échanges autour des enjeux de la rentrée scolaire 2020/2021 dans le contexte des crises sécuritaire et sanitaire) et la mise en œuvre de solutions locales (regroupement des élèves en classe d'examen en 2020 à Fada; délocalisation d'établissements; recrutement d'enseignants volontaires). Cependant, cette implication reste faible et doit être renforcée et améliorée.

L'implication des acteurs locaux dans la coordination des réponses a été plus forte dans la riposte à la Covid-19. Dans le contexte de crise sanitaire, le MENAPLN a pris un ensemble de dispositions en collaboration avec le ministère de la Santé et le ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et de la Cohésion sociale, pour coordonner l'organisation de la rentrée scolaire. On soulignera notamment l'institutionnalisation de comités de coordination et de suivi de la rentrée scolaire dans le contexte de la Covid-19, du niveau interministériel à celui de l'école. Dans les régions et les provinces, ces structures, chargées de coordonner et suivre les activités de la rentrée scolaire, impliquent les gouverneurs, les présidents de conseils régionaux, les hauts-commissaires, les directeurs régionaux et provinciaux de la santé et de l'éducation, les COGES, les AME, les APE et les syndicats. L'absence des partenaires dans ces comités peut être interprétée comme l'expression d'une volonté

¹² UNICEF, Plan International et Save the Children ont mis à la disposition une expertise en ESU.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

d'autonomie du MENAPLN dans la gestion de la crise sanitaire dans les écoles. Même si ces structures sont ponctuelles, leur mise en place dans des régions et provinces déjà dotées de structures de coordination de l'ESU est le signe d'une gestion de la crise sanitaire séparée de la crise sécuritaire. Elle pose aussi la question de la multiplication des cadres de concertation qui affecte la mobilisation et l'engagement des acteurs.

Quels facteurs affectent l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la coordination de l'ESU?

- Des capacités en matière de coordination nationale du ST-ESU et des structures déconcentrées à renforcer.
- Une gouvernance et une coordination interne de l'ESU à consolider.
- Une implication accrue des acteurs locaux dans la coordination des réponses aux crises récentes.

3.3 Gestion des infrastructures

Les infrastructures scolaires sont centrales pour assurer l'accès à l'éducation et à la formation. En temps de crise, une gestion spécifique doit être mise en place pour compenser les fermetures d'établissements et l'afflux de déplacés internes souvent imprévisibles. Les activités planifiées doivent ainsi permettre, dans la mesure du possible, une flexibilité dans l'allocation et la mise en œuvre des moyens. La question des infrastructures est ici abordée principalement sous le prisme de l'adaptation des modèles et du dispositif de construction d'infrastructures scolaires en réponse aux crises ou en atténuation de leurs effets.

Une approche de la construction des infrastructures scolaires insuffisamment adaptée

Au Burkina Faso, les infrastructures scolaires sont exposées à divers risques de dégradation liées aux inondations, aux vents violents et à l'insécurité. Ces phéno-

mènes contribuent directement à leur détérioration par les dégâts causés sur les installations et, indirectement, par les dégradations occasionnées par la transformation des écoles en abris par les populations déplacées. En outre, depuis 2018, les mouvements massifs de population en lien avec l'insécurité exacerbent particulièrement la demande éducative et accentuent de façon temporaire ou durable les besoins d'infrastructures scolaires dans les zones d'accueil des déplacés. Ce décalage entre l'offre et la demande d'éducation exige du ministère une capacité d'adaptation de la planification et de la mise en place des infrastructures. Dans cette perspective, la SN-ESU prévoit des activités spécifiques qui se concentrent sur la sécurisation des écoles fonctionnelles, l'adaptation des constructions aux catastrophes naturelles et crises d'origine humaine, la réhabilitation des ouvrages et la désinfection des espaces scolaires lors de leur réouverture après une période de fermeture. Elle prévoit aussi la construction de classes complémentaires et la mise en place d'infrastructures temporaires ou semi-temporaires pour renforcer les capacités d'accueil et répondre à la demande supplémentaire des populations déplacées.

Cependant, malgré ces orientations techniques et stratégiques, visant à résoudre les défis de l'adaptation des infrastructures aux crises, peu d'avancées ont été notées sur le terrain dans ce domaine depuis le début de la mise en application de la SN-ESU. Si en temps normal le MENAPLN assure un leadership certain en matière de planification et de mise en œuvre des infrastructures scolaires, cette approche traditionnelle semble connaître des limites face aux défis posés par la crise sécuritaire. En effet, la construction de salles de classe additionnelles, selon le modèle traditionnel, semblait, jusqu'à la fin de l'année 2020, être la solution de prédilection inscrite par le MENAPLN

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

dans sa planification. Ce choix d'un modèle de construction, coûteux en ressources et en temps de réalisation, réduit fortement la capacité du ministère à agir rapidement et à couvrir au mieux les besoins pour répondre à la demande supplémentaire née de la crise. Par ailleurs, cette option mobilise une part importante des moyens, au détriment des actions de prévention et d'une anticipation sur la phase de relèvement.

Ainsi, malgré les études de vulnérabilité et les projections sur l'évolution des risques, ces connaissances ne sont pas suffisamment exploitées pour mettre en place des mesures de prévention en matière de gestion des infrastructures ou, parfois même, des réponses efficaces. Différents facteurs d'explication possibles rejoignent ceux déjà évoqués dans les parties précédentes. Ils sont notamment relatifs à des résistances au changement en interne au sein du MENAPLN, à une sous-estimation des effets durables de la crise, ainsi qu'à un manque d'institutionnalisation de la prise en compte des urgences dans les processus de planification classiques du ministère. Ceci laisse penser que l'adaptation des infrastructures aux contextes de crise n'entre pas dans les priorités du MENAPLN à court terme. Notons également que le fait que le Burkina Faso n'ait pas de stratégie de constructions scolaires à proprement parler, mais se base exclusivement sur des programmes de constructions scolaires, a pu contribuer à entraver le déploiement d'une réponse adéquate.

Ainsi, les initiatives en matière d'infrastructures scolaires d'urgence sont principalement impulsées par des ONG dans leurs zones d'intervention ou développées sur des fonds d'urgence des PTF qui encouragent la réalisation de classes temporaires. Ces modèles de

constructions sont toutefois dépourvus d'un cahier des charges fourni par le MENAPLN. Ils sont le fruit d'expérimentations menées par des organisations comme Plan International, la Fondation Educo ou Save the Children, ou d'une mise en commun avec l'UNICEF qui a élaboré des modèles dans d'autres contextes de crise. Si ces expériences ont été menées dans le respect des orientations de la politique éducative et en étroite collaboration avec le MENAPLN qui avalise les plans et les zones d'implantation, ce dernier n'a pas véritablement piloté leur développement. Cette absence de directives claires du ministère pour le choix des infrastructures constitue une difficulté pour le positionnement des acteurs sur le terrain et des PTF dans la conception de leurs programmes de soutien à la réalisation de ces infrastructures. Elle semble également traduire un manque palpable de leadership du ministère dans le domaine, le MENAPLN se positionnant plutôt en tant que pourvoyeur de services et bailleur¹³, sans donner d'orientations claires en termes de priorités. Ainsi, comme cela est observé pour d'autres thématiques et dans d'autres contextes nationaux, le MENAPLN semble avoir eu tendance à prendre en compte la question émergente de l'ESU selon une approche «projets», au lieu d'intégrer cet enjeu dans les processus de planification traditionnels. Ceci a eu des répercussions sur l'efficacité de la réponse, y compris en matière de gestion des infrastructures dans un contexte de crise.

Soulignons toutefois qu'après la fin des entretiens menés dans le cadre de cette étude, le ST-ESU a travaillé avec les partenaires, durant le premier semestre 2021, pour renforcer l'harmonisation des pratiques en ESU. En matière d'infrastructures, des modèles types de classe ont ainsi été retenus: espaces temporaires d'apprentissage, classes progressives et classes entièrement

¹³ Une part importante des financements d'infrastructures provient du CAST, mais ces fonds passent par le Trésor public avec le MENAPLN comme ordonnateur des dépenses.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

finies. Ces modèles devraient dorénavant guider toutes les interventions du MENAPLN et des PTF en matière de constructions scolaires dans le cadre de l'ESU. Par ailleurs, il a été décidé que l'option du transfert monétaire aux communautés devrait être facilitée et utilisée de manière accrue par le MENAPLN et les partenaires pour la réalisation d'espaces temporaires d'apprentissage en urgence avec des matériaux locaux. Ces avancées témoignent d'une volonté croissante du MENAPLN d'adapter davantage à la situation de crise sécuritaire son approche relative aux constructions scolaires, avec l'appui du Cluster Éducation.

Les constructions scolaires actuelles à revoir et adapter aux crises

Au-delà de l'absence de modèle spécifique d'infrastructure adapté à la problématique d'ESU au niveau institutionnel, le dispositif existant de constructions scolaires est marqué par une certaine rigidité et des lenteurs, ce qui le rend peu apte à répondre aux urgences.

La conception et la réalisation des infrastructures se fait sous la responsabilité du MENAPLN qui définit les normes et plans standards en fonction du type d'infrastructure et du cycle d'enseignement concerné. La mise en œuvre s'appuie sur une maîtrise d'ouvrage déléguée à des entreprises nationales sur la base des procédures des marchés publics, avec une implication des structures déconcentrées, des collectivités territoriales et des COGES pour le suivi des chantiers et la réception des ouvrages. Depuis quelques années, en conformité avec le Code national des collectivités territoriales, les communes reçoivent des transferts de ressources sur le budget de l'État pour la maîtrise d'ouvrage des constructions scolaires. Ce processus de décentralisation et de transfert de responsabilités aux autorités locales doit toutefois être renforcé pour offrir un envi-

ronnement propice à une exécution accélérée du programme de constructions. Afin de rendre ce dispositif opérant pour répondre efficacement au besoin d'urgence du pays en matière de réalisation d'infrastructures scolaires, il faut, d'une part, travailler sur les lenteurs dans la mise à disposition des fonds par le ministère des Finances aux autorités locales. D'autre part, il est important de renforcer l'accompagnement d'une partie de la maîtrise d'ouvrage pour des communes faiblement dotées en personnels qualifiés.

Par ailleurs, dans le cadre de l'urgence, certaines modalités ont pu être assouplies pour la réalisation des infrastructures scolaires à travers le Programme d'urgence pour le Sahel au Burkina Faso sous la responsabilité du ministère de l'Économie, des Finances et du Développement. Ce programme inclut notamment des mesures spéciales en matière d'accélération de l'exécution des marchés en cours, des procédures de conclusions des commandes en cours et des procédures de passation des commandes. Le Programme d'urgence pour le Sahel au Burkina Faso demeure néanmoins circonscrit géographiquement par rapport à l'étendue de la crise, et le recours à ces procédures n'est pas toujours maîtrisé par tous, ce qui peut en limiter la mise en œuvre effective.

Quels facteurs affectent l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la gestion des infrastructures ?

- Une prise en compte tardive des modèles alternatifs dans le dispositif classique de constructions scolaires.
- Des obstacles à la mise en place de processus et procédures adaptés et accélérés pour exécuter le programme de constructions scolaires.
- Toutefois, des avancées récentes témoignent d'une volonté croissante d'engagement du MENAPLN sur cette thématique.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

3.4 Gestion du personnel

La situation de crise sécuritaire et la récente crise sanitaire ont impacté la gestion du personnel éducatif dans le pays, en termes de recrutement et de déploiement, de gestion de carrière ou de renforcement des capacités. L'analyse de la réponse du MENAPLN dans ce domaine est ici abordée sous trois angles: la rationalisation de la gestion du personnel enseignant; la mise en place de mesures d'incitation; et le renforcement des capacités du personnel, particulièrement la formation des enseignants en lien avec les contextes de crise.

Crise sécuritaire et rationalisation du personnel

Du fait des attaques et des menaces, de nombreux enseignants des zones à forts défis sécuritaires ont dû quitter leur poste pour se réfugier dans des zones plus sûres. Avec l'accélération du rythme de fermeture des écoles, les directions provinciales et régionales de l'éducation ont été confrontées à plusieurs problèmes de gestion du personnel entre 2018 et 2019. La faible modernisation du système d'information des ressources humaines et les difficultés à assurer un suivi administratif physique des écoles, pour des raisons de sécurité, ont limité la capacité des directions provinciales et régionales du ministère à identifier rigoureusement et à suivre les enseignants n'étant plus en poste de façon durable ou périodique. À tous les échelons déconcentrés, l'absence de mécanismes d'alerte précoce et de directives claires en matière de fermeture des écoles et de gestion des enseignants dont les classes sont fermées ont freiné la

prise d'initiatives et accentué les problèmes d'administration du personnel. Ce manque d'encadrement de la gestion des ressources humaines dans le contexte de crise a eu un impact significatif sur différents plans. Par exemple, il a réduit le pouvoir de contrôle des directeurs d'école sur la présence des enseignants, sur le niveau de risque qui motive le départ dans ces conditions, ainsi que le pouvoir d'appréciation et de la responsabilité personnelle de chacun. Il a aussi confiné les directeurs provinciaux et régionaux à un rôle de comptage et de compte rendu vis-à-vis des niveaux supérieurs. De plus, à la fin de l'année scolaire 2018/2019, le MENAPLN a mis en place un vaste mouvement de redéploiement des enseignants à l'échelle nationale. À ce moment-là, 9280 enseignants titulaires de classes n'étaient pas en fonction pour raison d'insécurité. Cette réaction tardive s'explique en partie par la volonté du ministère d'intégrer le redéploiement des enseignants dans la réponse plus globale donnée suite aux conclusions du recensement géographique des agents de la Fonction publique et du volume horaire de travail¹⁴. Le MENAPLN a décrété pour la rentrée 2019/2020 des «affectations pour nécessité de service à titre exceptionnel du personnel du MENAPLN au titre de l'année 2019». Cette mesure a permis aux directions régionales des zones à forts défis sécuritaires de mieux répertorier les enseignants dont les écoles ont été fermées et de les redéployer en fonction de leurs besoins – les surplus d'enseignants étant mis à la disposition du ministère pour combler les éventuels déficits dans d'autres régions. Les syndicats ont été fortement associés à la définition des critères d'affectation pour une nécessité de service et à la mise en œuvre des décisions.

14 Ce travail a été lancé en janvier 2019, à la suite d'une enquête parlementaire qui a mis en exergue l'inefficience dans la gestion des ressources humaines des ministères et des institutions publiques. Il a incité le ministère à geler les mouvements de personnels en attendant les résultats. Cette étude montre que le MENAPLN, qui compte plus de la moitié des effectifs de la Fonction publique, présente non seulement un surplus de 18000 enseignants (non affectés dans des classes), mais aussi un nombre important d'enseignants du post-primaire qui ne remplissent pas les volumes horaires requis. À cela s'ajoute un déficit artificiel d'enseignants dans les zones rurales lié à la multiplication des postes de suppléants dans les écoles urbaines.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

Aussi, le manque de données détaillant les critères/raisons de redéploiement des enseignants – notamment pour différencier les cas de redéploiement destinés à combler un déficit préalable à la crise (rationalisation des effectifs d'enseignants), des cas liés à la réponse donnée face à l'afflux d'élèves déplacés –, doit-il nuancer les avancées notées ci-dessus en matière de gestion de la crise sécuritaire.

L'un des enseignements majeurs tirés de ce processus de redéploiement est la nécessité d'améliorer le mécanisme de définition des besoins en enseignants. Pour ce faire, le ministère a renforcé l'implication des services centraux dans le contrôle des demandes et mis en place un texte réglementant les volumes horaires des enseignants du post-primaire.

Enfin, la fluctuation des besoins au gré des fermetures et réouvertures d'établissements exigera du ministère des ajustements permanents du système de recrutement et d'affectation des enseignants. Cela nécessite une maîtrise des effectifs et des outils efficaces de gestion des ressources humaines. Dans ce domaine, le MENAPLN a engagé la mise en place d'un système d'information des ressources humaines avec l'assistance de l'AFD et de l'IIEP-UNESCO.

Des contraintes fortes pour les enseignants et les autres personnels

Au-delà des affectations, l'un des principaux problèmes en matière de gestion du personnel dans les zones de crise est la motivation et la gratification des enseignants et du personnel d'encadrement au regard des risques pris par ces derniers dans ces zones. Celle-ci dépend du système d'incitation et du soutien qui leur est apporté pour améliorer leurs conditions de travail et renforcer leur développement professionnel. Dans le cas du Burkina Faso, des contraintes administra-

tives, financières et des facteurs contextuels liés à des impératifs politiques peuvent limiter la capacité du MENAPLN à leur mettre en place des conditions de travail adéquates.

Le contexte sécuritaire constitue un obstacle de taille à l'instauration d'un environnement de travail adéquat pour les enseignants. Dans la province du Yatenga, par exemple, seules quatre communes sur treize bénéficient du dispositif permanent de protection par les forces de sécurité – selon un entretien avec le DPEPPNF de la province mené en septembre 2020. Dans ces conditions, la fréquence des violences et des menaces contre l'institution scolaire et ses acteurs représente une source de stress psychologique pour les acteurs de l'école. En réponse, un appui psychosocial aux enseignants a été mis en place, dès le début de la crise sécuritaire, avec l'aide de l'UNICEF puis des ONG partenaires. Par la suite, le MENAPLN a développé une offre d'appui psychosocial dans le cadre de l'approche Safe Schools, en collaboration avec le ministère de l'Action sociale. Celui-ci met à disposition des psychologues pour accompagner les enseignants victimes de traumatismes et des soutiens matériels aux enseignants victimes de violences. Hormis ces soutiens et la possibilité donnée aux enseignants victimes de traumatisme de choisir une autre école d'affectation, le MENAPLN n'a pas mis en place d'autres mesures spécifiques de motivation en lien avec l'exercice de leur travail dans des zones à risques.

La SN-ESU prévoit des mesures incitatives, l'amélioration des conditions de vie des enseignants exerçant dans les zones d'insécurité, ainsi que des dispositions de compensation des pertes subies et l'octroi d'actes de reconnaissance aux personnels méritants. Cependant, la définition et la mise en place de mesures incitatives particulières, de nature financière ou matérielle,

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

nécessite la révision des textes et des négociations complexes avec le ministère de la Fonction publique – qui est le garant du respect des statuts et conditions de rémunération liés à chaque catégorie de fonctionnaires de l'État – et avec le ministère des Finances pour des raisons de soutenabilité financière des mesures. La délivrance d'actes de reconnaissance est plus simple à mettre en œuvre, mais dans le contexte des zones à forts défis sécuritaires, elle expose les bénéficiaires à des risques d'attaques des groupes armés. Enfin, il peut être politiquement sensible pour le MENAPLN d'octroyer des gratifications financières exclusivement à certaines catégories d'enseignants, ce qui peut freiner la mise sur pied d'un véritable système d'incitation et de soutien au personnel scolaire travaillant dans les régions touchées par la crise.

Une volonté de renforcer les compétences du personnel de l'éducation

Le Burkina Faso s'est engagé dans un important travail d'amélioration de la qualité des enseignements depuis 2015. Pour accompagner l'implémentation du continuum de l'éducation de base, le MENAPLN a procédé à une réforme des curricula et élaboré une stratégie nationale de formation initiale et continue des enseignants du primaire et des encadreurs pédagogiques. Pendant que le ministère, faute d'investissement, peine à mettre en œuvre ces réformes, les crises récentes ont accentué l'urgence d'une adaptation des compétences des enseignants aux évolutions du contexte national. Face à cette situation, le MENAPLN a élaboré une planification relativement importante d'activités de renforcement des capacités d'enseignement, de gestion pédagogique et administrative de l'éducation ciblant prioritairement le personnel des zones à forts défis sécuritaires. Devant l'urgence de doter les écoles et les acteurs de l'éducation de capacités de résilience à la crise

sécuritaire, le MENAPLN a formé 324 encadreurs pédagogiques et plus de 6 700 enseignants à l'approche Safe Schools. Cet effort a été réalisé grâce à l'appui de l'UNICEF et d'ONG partenaires qui ont accompagné les structures déconcentrées. À l'opposé, pour des raisons de ressources et de séquencage de l'implémentation, le ministère a dû limiter la formation au curriculum d'ESU à un groupe de 235 expérimentateurs. Ce groupe était composé d'enseignants, d'encadreurs pédagogiques et de cadres des directions préfectorales et régionales des six régions à forts défis sécuritaires principalement concernés par les perturbations du calendrier scolaire. Cette formation a été couplée avec une information sur l'ESU et une révision des pratiques de la pédagogie différenciée et de celle des grands groupes.

Diverses formations spécifiques visant le développement d'une culture de l'urgence chez les acteurs locaux sont également déployées. Elles sont souvent menées à l'initiative des partenaires dans le cadre de projets collaboratifs avec les structures déconcentrées. Toutefois, faute de pilotage d'ensemble, ces formations pâtissent d'un manque d'intégration dans un processus global cohérent de renforcement des capacités. À ce déficit de l'ingénierie de la formation continue s'ajoutent des difficultés de financement liées à des coûts unitaires jugés élevés par certains partenaires et une insuffisance d'allocations budgétaires (6% du budget dans le PAT 2020-2022), au regard de l'importance que le ministère souhaite accorder à la question. On peut donc se demander à quel point ce dernier intègre les activités de formation liées à l'ESU dans sa planification globale ou s'il les perçoit comme séparées et devant être financées par l'extérieur. Ceci témoignerait d'une difficulté plus générale à intégrer l'ESU dans le pilotage et la planification du MENAPLN.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

Quels facteurs affectent l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la gestion du personnel en contexte de crise ?

- Des capacités solides de gestion de l'administration publique associées à une volonté de rationalisation des services de l'État en matière de RH ont favorisé la réussite du MENAPLN en matière de redéploiement des enseignants dont les écoles ont été fermées.
- Les contraintes budgétaires et réglementaires peuvent limiter la capacité du MENAPLN à renforcer la motivation du personnel dans les zones de crise.
- En dépit d'efforts en matière de renforcement des capacités ESU, un manque de pilotage global et intégré tend à entraver la vision du MENAPLN.

3.5 Enseignements et apprentissages

Les fermetures momentanées ou prolongées des écoles liées à la crise sécuritaire et à l'épidémie de Covid-19 ont des effets inhibants à court et long termes sur l'accès à l'éducation et la qualité des enseignements et apprentissages. Cette section analyse l'exercice du leadership du MENAPLN dans la gestion des enseignements et apprentissages à travers l'examen des capacités nationales en matière d'élaboration de programmes éducatifs et de la faculté à adapter les contenus des programmes au contexte de crise. La crise sécuritaire et la crise sanitaire ont accentué la crise de l'apprentissage.

L'augmentation des effectifs due à l'arrivée massive d'élèves déplacés, les disparités de niveaux entre les élèves et les traumatismes subis dans le contexte de la crise sécuritaire nécessitent des modes de gestion pédagogique auxquels les enseignants sont peu préparés. Alors que des milliers d'enfants sont

privés d'éducation, dans les écoles encore ouvertes des zones à forts défis sécuritaires, l'insécurité crée un climat de psychose peu favorable à des apprentissages de qualité et accentue l'insuffisance du quantum horaire qui est l'un des principaux freins à la qualité des acquisitions au Burkina Faso¹⁵. Cette réduction du temps d'apprentissage a été aggravée et étendue à l'échelle du territoire national par l'interruption des cours à cause de l'épidémie de Covid-19. La détérioration de l'environnement des apprentissages et la suspension des activités pédagogiques risquent d'exacerber les phénomènes de déscolarisation et de non-scolarisation. Même si la tendance reste à vérifier sur le moyen terme, les crises ont engendré une baisse des taux de scolarisation et des résultats scolaires sur l'année 2018/2019 comparée à la période 2014-2018¹⁶. Les taux bruts de scolarisation sont passés de 90,7% à 88,8% pour le primaire et de 51,7% à 50,1% au post-primaire général, et de nombreux élèves en situation de vulnérabilité ne reprendront pas le chemin de l'école à la rentrée 2020/2021. Dans le même temps, les taux de réussite au certificat d'études primaires et au brevet d'études du premier cycle ont connu une baisse de 10,6% et de 16,3%¹⁷.

Au Burkina Faso, 52,1% et 50,3% des enfants en âge de fréquenter respectivement le primaire et le post-primaire sont en dehors du système scolaire¹⁸, et un peu moins d'un quart de ceux qui entrent à l'école primaire abandonnent au bout de la cinquième année¹⁹ sans acquérir les compétences de base utiles à leur insertion

¹⁵ Le mécanisme de suivi du temps d'enseignement dans les écoles primaires publiques expérimenté dans les régions du Sahel, des Hauts Bassins et de l'Est montre que, sur l'année scolaire 2017/2018, seules 34,7% des écoles suivies ont atteint la barre des 770 heures fixée comme niveau de référence, sur un objectif de 60% d'écoles (Burkina Faso, 2018).

¹⁶ Les effectifs nationaux de l'enseignement primaire n'ont augmenté que de 0,6% entre 2018 et 2019, se situant largement en dessous du taux moyen d'accroissement annuel de la population scolarisée au cours de la décennie (5,5% entre 2008 et 2018) et du taux moyen d'accroissement annuel de la population scolarisable (3,3% entre 2008 et 2018).

¹⁷ Cette baisse a été de 18,5 points en moyenne dans les six régions à forts défis sécuritaires.

¹⁸ Données du Cluster Éducation Burkina Faso.

¹⁹ Le taux d'abandon est de 18,3% en 2018/2019 contre une moyenne annuelle de 14,2% pour la période 2014-2018 (Burkina Faso, 2019c).

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

socio-économique. Par conséquent, il revient à l'État de garantir la mise en place de contenus d'éducation et de méthodes d'enseignement adaptés pour assurer la continuité et la qualité des apprentissages pour tous. Dans ce domaine, la réponse du MENAPLN, face à la crise sécuritaire et à la pandémie de Covid-19, se focalise essentiellement sur trois axes d'intervention: la mise en place d'un curriculum d'ESU et de modules complémentaires d'enseignement; l'intégration d'alternatives éducatives sur le modèle de la Stratégie de scolarisation accélérée/Passerelle (SSA/P); et le développement de l'enseignement à distance.

De solides capacités nationales en matière d'élaboration de programmes éducatifs

Les premières mesures d'adaptation prises par l'État concernent le réaménagement du calendrier scolaire et l'instauration de regroupements et de sessions d'exams de rattrapage au bénéfice des élèves des classes d'examen des zones à forts défis sécuritaires. Afin d'étendre les mesures accélérées de rattrapage pour tous les élèves, le ministère a mis en place un curriculum ESU condensé des fondamentaux du programme scolaire officiel que les élèves devraient pouvoir acquérir sur une période d'environ quatre mois. Sa mise au point a été entièrement pilotée par la Direction générale de la recherche en éducation et de l'innovation pédagogique (DGREIP). Le MENAPLN dispose en effet des capacités internes nécessaires à l'élaboration de programmes scolaires sur lesquelles la DGREIP a pu s'appuyer. Le développement de ce curriculum s'est fondé sur l'expérience des cours du soir pour lesquels les enseignants compriment les cours pour délivrer tout ou une partie des connaissances du programme

de l'enseignement officiel aux élèves²⁰. Le curriculum ESU répond principalement à la préoccupation de dispenser au mieux le programme officiel en s'adaptant aux aléas des crises, et principalement de la crise sécuritaire. Son objectif premier est de compenser la baisse du volume horaire annuel, grâce à une réduction des objectifs d'apprentissage et du crédit horaire accordé à certains thèmes considérés comme non essentiels. Il n'intègre donc pas de nouveaux contenus sur des connaissances et aptitudes pratiques sur la gestion des risques dans les programmes d'enseignement. À ce titre, le curriculum ESU ne répond pas totalement à l'objectif d'adaptation des programmes aux besoins des apprenants dans les contextes de crise.

L'intégration de nouvelles thématiques aux curricula nécessite un processus long et coûteux. Ainsi, la SN-ESU envisage leur prise en compte dans des modules complémentaires à développer d'ici 2022 et leur intégration dans la formation initiale des enseignants. Le MENAPLN a donc commencé à introduire quelques actions de formation sur la prévention des risques et la sécurité à l'école ou la consolidation de la paix et l'apprentissage du «vivre ensemble» dans les écoles bénéficiant de l'approche Safe Schools. Une fiche pratique de prévention de la Covid-19 pour le premier cours de la reprise des cours 2020 de l'année scolaire 2019/2020 a également été introduite dans toutes les écoles.

Toutefois, le manque de financement affecte la capacité du MENAPLN à mener à bien ce qui est préconisé dans la SN-ESU. Alors que le curriculum ESU a déjà été conçu, la DGREIP fait face à des difficultés de financement pour assurer la formation des enseignants ainsi que l'édition des supports pédagogiques. Ceci

²⁰ D'importantes initiatives de cours du soir se sont développées dans les villes du Burkina Faso entre 2003 et 2009. Ces enseignements dispensés le soir s'adressaient à des enfants, jeunes et adultes déscolarisés ou jamais scolarisés qui souhaitaient avoir les bases essentielles des apprentissages officiels pour s'alphabétiser en français, reprendre leur scolarité, obtenir un diplôme ou encore renforcer leurs acquis en français (élèves des écoles franco-arabes ou des medersas) (Burkina Faso, 1991).

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

oblige le ministère à recourir à des entreprises privées en raison de son manque de capacités d'impression.

Prendre en compte les alternatives éducatives pour adapter les contenus des programmes au contexte de crise

Dans le cas du Burkina Faso, où le modèle d'école et la langue principale d'enseignement sont la cible des attaques des groupes armés, les formules alternatives représentent des opportunités de réponse aux risques de rupture de la continuité de l'offre d'éducation. Elles permettent de dispenser aux apprenants, à la fois, le socle d'enseignement commun du curriculum de l'éducation de base, vecteur de valeurs partagées, de consolidation de la nation, et des contenus adaptés aux demandes éducatives des communautés et aux contextes locaux. La dimension communautaire et l'utilisation des langues nationales confèrent à ces alternatives une plus grande appropriation locale que les écoles classiques et une meilleure résilience face aux attaques. Elles permettent ainsi de conserver une offre d'éducation dans les zones difficiles d'accès et proposent des solutions à court terme pour les enfants en dehors de l'école.

En dépit des multiples expériences de centres d'éducation non formelle développées par l'État et les associations, les alternatives éducatives doivent être davantage prises en compte dans la réponse aux crises, pour poursuivre le développement d'une offre d'éducation adaptée aux zones affectées par la fermeture durable des écoles. Deux alternatives expérimentées, puis institutionnalisées par le ministère, se sont révélées à la fois pertinentes, par rapport à la demande éducative des familles,

et plus résilientes que les écoles classiques, en raison de leur ancrage communautaire. Il s'agit des centres de SSA/P, principale formule alternative retenue par la SN-ESU, et des écoles franco-arabes. Toutefois, dans la compréhension de nombre d'acteurs, le centre SSA/P ne se conçoit pas sans école formelle. En l'absence d'administration scolaire et d'écoles formelles susceptibles d'accueillir les sortants, cette vision étriquée limite le développement des centres SSA/P dans les zones d'insécurité. À cela s'ajoute une insuffisance d'appropriation par les enseignants, les directeurs d'école et les encadreurs pédagogiques censés contribuer à leur promotion.

L'État a certes initié des centres d'éducation non formelle et mis en place un Fonds d'appui à l'éducation non formelle cofinancé par les partenaires. Cependant, les initiatives non formelles développées par le MENAPLN et les ONG n'ont pas encore été intégrées dans la formulation des réponses aux crises, et les acteurs de l'éducation non formelle ont été peu associés aux réflexions sur l'ESU. L'absence d'un cadre de validation et d'intégration a été une difficulté majeure pour la validation et la mise à l'échelle des bonnes pratiques d'éducation non formelle.

Ainsi, dans les zones où les écoles sont fermées, les ONG développent d'autres formules fondées sur les approches passe-relles en collaboration avec les structures déconcentrées, les associations locales et les communes par endroits²¹. Le MENAPLN démontre un intérêt grandissant pour ces initiatives, mais elles ne font pas encore l'objet d'un suivi suffisamment formalisé, ni d'une démarche de capitalisation qui pourrait enrichir la réflexion sur l'adaptation des programmes aux contextes locaux et aux

²¹ C'est le cas, par exemple, des expériences des Écoles de la seconde chance développées par la Fondation Educo et Save the Children, ou bien de l'École du berger et de la bergère initiée par l'Association nationale des éleveurs Andale Pinal, dont l'orientation est plutôt tournée vers les besoins locaux de formation aux métiers.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

crises. Ceci questionne la capacité du ministère à assurer la continuité de l'éducation dans les zones où les écoles restent fermées pour raison d'insécurité²². L'important travail initié au premier semestre 2021 sur l'harmonisation des pratiques d'ESU devrait contribuer à la mise à l'échelle et à la capitalisation des pratiques en matière d'éducation non formelle dans les mois à venir.

S'adapter aux situations de crise: le cas de la pandémie de Covid-19

La crise de la Covid-19 a eu des impacts importants sur les méthodes et les dispositifs d'enseignement. L'impossibilité de poursuivre les cours en présentiel, du fait de la fermeture des écoles, a contraint le MENAPLN à définir d'autres méthodes pédagogiques garantissant la sécurité des élèves, des enseignants et des familles pour assurer la continuité des enseignements/apprentissages. Conformément aux axes du Plan de réponse à la Covid-19, et dès le début de l'épidémie, le MENAPLN a pris des mesures fortes pour sécuriser l'environnement des apprentissages et diversifier les pratiques d'enseignement/apprentissage. Par ailleurs, l'expérience acquise en termes de réorganisation du calendrier scolaire, de mise en place de mesures de rattrapage du temps d'apprentissage et d'organisation des examens a permis au MENAPLN de répondre plus rapidement à la crise sanitaire.

Le développement de l'enseignement à distance constitue l'innovation pédagogique majeure mise en œuvre par le ministère. Toutefois, cela pose des problèmes d'équité en raison des inégalités d'accès aux moyens

de diffusion des contenus d'apprentissage. Selon les données de la Banque mondiale, au Burkina Faso, 76 % des élèves ont accès à la radio, 21 % à la télévision et seulement 0,5 % à Internet²³. Ces différences constituent un risque important d'accroissement des inégalités préexistantes d'accès et d'acquis en matière d'éducation. Par conséquent, le MENAPLN a diversifié les moyens d'apprentissage en essayant de développer des solutions complémentaires accessibles à tous. Des cours diffusés en ligne via la plateforme Faso eEduca@tion, à la radio et la télévision, ainsi que des ressources numériques sur supports amovibles et des documents papier ont été mis à la disposition des élèves et des enseignants. Afin de toucher le maximum d'enfants, le ministère a accordé une priorité à la radio²⁴, moyen le plus accessible dans les familles et couvrant la quasi-totalité du territoire national. L'enseignement par la radio est un exemple de mise à l'échelle d'une solution expérimentée dans le cadre de la crise sécuritaire. Le programme s'est appuyé sur l'expérience pilote menée dans la région du Sahel en partenariat avec l'UNICEF. Cette expérience antérieure a permis au MENAPLN de déployer rapidement une réponse à court terme à la crise de la Covid-19 et d'inscrire l'apprentissage par la radio dans les pratiques pédagogiques à moyen et long termes. Ainsi, plus de 500 ressources pédagogiques ont été produites en toute autonomie et diffusées par la radiotélévision nationale et les radios privées et communautaires avec qui le ministère contractualise. Ce dispositif a été démultiplié par les ONG dans leurs zones d'intervention en soutien à l'action du ministère.

22 Des initiatives d'espaces d'apprentissages communautaires sont également mises en place par les ONG, en relation avec des associations locales, pour maintenir un minimum d'apprentissages de base dans les zones inaccessibles aux acteurs étatiques et humanitaires, mais elles restent marginales.

23 Données de la Banque mondiale issues de la base des Indicateurs du développement dans le monde (WDI).

24 Le MENAPLN a rapidement développé une capacité d'enseignement en acquérant une fréquence pour sa radio scolaire (déjà existante au sein de la DGREIP) pour produire et diffuser des séquences de cours.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

Il faut noter qu'actuellement, le déploiement à grande échelle de l'enseignement à distance nécessite des compétences spécifiques, telles que l'utilisation des TICE, dont la communauté éducative ne dispose pas nécessairement. Les acteurs de l'éducation sont peu préparés à la production et à l'utilisation de ressources éducatives numériques. L'enseignement à distance exige également des parents un engagement supplémentaire dans le suivi et l'encadrement des enfants, alors que le taux d'analphabétisme est élevé. À ces problèmes, qui posent la question de l'inclusion et de l'équité, s'ajoute aussi un besoin de compétences en matière de suivi et d'évaluation de l'apprentissage à distance.

Quels facteurs affectent l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la gestion des enseignements et apprentissages ?

- De robustes compétences internes pour réviser les contenus et méthodes d'enseignement. La prise en compte des formules alternatives d'éducation dans la réponse doit être renforcée et les difficultés de financement trouver une solution pour permettre le plein exercice de ce leadership dans la gestion des enseignements et apprentissages.
- L'épidémie de Covid-19 a offert au ministère l'opportunité de renforcer son engagement dans le développement des méthodes d'apprentissage adaptées aux situations de crise.

3.6 Suivi-évaluation

La mise en place d'une offre d'éducation adaptée aux besoins nationaux et locaux repose sur un système de données quantitatives et qualitatives et sur des facteurs contextuels susceptibles d'agir sur l'offre et la demande d'éducation. Il revient donc à l'État, en tant que

principal responsable de la définition et de la mise en œuvre des politiques nationales, d'assurer la production de données de qualité et de veiller à leur utilisation pour l'alimentation de la politique et des stratégies éducatives.

En dépit d'un système statistique performant, un besoin de renforcer ses capacités pour faire face aux crises

Le système de collecte et de traitement de données existant du MENAPLN permet de produire et diffuser régulièrement des données statistiques sur les principaux indicateurs nécessaires à la planification de l'éducation²⁵. Mais le faible investissement dans les TICE et l'absence d'un système d'information intégré engendrent des risques d'erreur et des lourdeurs qui limitent et ralentissent considérablement l'exploitation de la production des données (délai d'un an entre la collecte et la diffusion). Ils ne permettent pas non plus un accès suffisant des structures déconcentrées et des acteurs locaux aux données de l'éducation.

Par ailleurs, étant donné la faible prise en compte des risques dans les documents d'analyse et plans sectoriels, et d'un manque d'anticipation des effets de la crise au plus haut niveau de l'État, les cadres de mesure des résultats n'intégraient pas la production et le suivi de données liées à la sécurité ou à la résilience du système éducatif. Ces lacunes ont induit une absence de considération des éventuelles données nécessaires à la prévention et à la gestion des impacts des crises sur l'éducation. La crise sécuritaire et l'épidémie de Covid-19 ont induit de nouveaux besoins d'information auxquels le

²⁵ Les données produites annuellement par la Direction générale des études et des statistiques sectorielles (sont présentées chaque année au cours des Journées des statistiques de l'Éducation nationale et de l'alphabétisation. L'objectif est de permettre aux acteurs de l'éducation des 13 régions et aux partenaires d'échanger sur l'évolution des données de l'éducation et les enjeux liés à l'amélioration de leur production et de leur utilisation. Cette volonté de mettre en débat la question des données avec les acteurs du système éducatif et le maintien d'un effort de financement conséquent (75 % sur le budget de l'État en 2017, selon rapport revu par les pairs et réalisé par l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique en septembre 2019) témoignent de la priorité accordée par le MENAPLN à la question des données.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

ministère n'était pas préparé. En effet, les impacts de la dégradation rapide du contexte sécuritaire ont fait ressortir des besoins urgents d'informations fiables et actualisées sur la situation des établissements scolaires pour le suivi, la décision rapide de réponses d'urgence et l'alimentation des stratégies à moyen et long termes. Or le dispositif et les outils de collecte annuelle du MENAPLN ne sont pas adaptés à la nature et la fréquence de production de ce type de données.

Réinvestir la collecte de données pour renforcer le système d'information du MENAPLN

Pour répondre à ce nouveau besoin de données que la Direction générale des études et des statistiques sectorielles (DGESS) ne pouvaient fournir, le MENAPLN, avec l'appui de l'IIEP-UNESCO, a mis en place un système de collecte et de rapportage des données sur une base plus fréquente. Dans ce cadre, le ST-ESU produit des comptes rendus hebdomadaires et collabore avec la DGESS pour la production d'un rapport statistique de rentrée. Ce système de collecte et d'analyse des données – qui a été réinvesti dans la préparation de la riposte à la Covid-19 – ne couvre toutefois pas totalement le champ des informations nécessaires à la planification de réponses adaptées aux besoins des élèves et apprenants des zones de crise. La collecte de données y reste difficile et les éléments recueillis par le ST-ESU ne donnent pas d'informations sur les élèves déscolarisés et non scolarisés situés dans les sites d'accueil et les zones à forts défis sécuritaires²⁶. Ce manque de données limite la marge de manœuvre du MENAPLN et des partenaires dans leurs propositions de réponses plus efficaces pour la rescolarisa-

tion des déplacés et le développement d'alternatives dans les zones où les écoles sont fermées.

Pour contribuer à combler ce déficit, plusieurs initiatives de collecte et gestion des données ont été développées par les partenaires en appui à différents services du MENAPLN. Toutefois, la dispersion des appuis et des initiatives de production de données contribue faiblement au renforcement du système d'information du MENAPLN face aux crises.

La multiplication des initiatives traduit notamment les difficultés à intégrer les données liées aux crises dans le schéma de collecte et de traitement des données du ministère. Elle illustre également la difficulté des partenaires à concilier une obligation de résultat immédiat, qui commande une intervention urgente, et la volonté de soutenir le renforcement des capacités du ministère, qui nécessite du temps.

En outre, la dispersion des outils de collecte entre les services du ministère favorise la multiplication de sources de production de données non corrélées entre elles, et une confusion des rôles qui risque de brouiller le leadership des différentes entités dans leur domaine de compétence. Il importe notamment de distinguer la production des données du reporting. À titre d'exemple, l'organigramme du MENAPLN inscrit la mise en place d'une base de données ESU dans les responsabilités du ST-ESU, mais il précise aussi que la collecte, le traitement, la centralisation et la diffusion des données statistiques du ministère relèvent des prérogatives de la DGESS. L'organigramme confirme ainsi l'arrêté n° 2017-0106/MENAPLN/SG/DGESS (11 mai 2017) qui attribue à la DGESS la

²⁶ Les données présentées lors des Journées des statistiques de l'Éducation nationale et de l'alphabétisation 2019-2020 montrent que les effectifs n'ont augmenté que de 0,6% en 2018-2019, contre un taux d'accroissement moyen annuel de 5,4% dans la décennie. Ce chiffre met en évidence une augmentation des phénomènes de déscolarisation et de non-scolarisation, mais le ministère ne dispose pas de données détaillées permettant d'expliquer cette évolution.

3. Facteurs affectant l'engagement et le leadership du MENAPLN dans la réponse aux crises

responsabilité de collecter les informations pour la production et la diffusion des statistiques relevant du ministère.

Dans le contexte de ressources limitées du Burkina Faso, cette dispersion des moyens pose aussi un problème d'efficacité – chaque centre de production de données devant être équipé et bénéficier de formations spécifiques – et d'efficacité, compte tenu des risques de complexification du système de données.

Renforcer son leadership à travers un système d'information sur la gestion de l'éducation modernisé et une approche cohérente et coordonnée de la production et de la maîtrise de l'information

Les acteurs mondiaux de l'éducation s'accordent à « reconnaître la nécessité d'une approche renforcée et coordonnée pour surmonter les obstacles en matière de données de l'éducation, en particulier dans les pays à revenu faible et à revenu moyen de la tranche inférieure ainsi que dans les pays touchés par les conflits, qui sont confrontés aux difficultés les plus marquantes en matière d'éducation » (GPE, 2019). Le système d'information sur la gestion de l'éducation (SIGE) est un des instruments efficaces de mise en œuvre d'une telle approche. Aussi, afin de coordonner les efforts et d'inscrire les différentes initiatives dans un système de données cohérent, le MENAPLN a engagé la modernisation de son système de collecte, de traitement et de diffusion des données. La modernisation du SIGE – engagée sur le soutien financier de l'AFD et l'appui technique de l'IPE-UNESCO – permettra au MENAPLN d'instaurer un processus automatisé qui alimente une base de données unique, répondant aux besoins d'information de ses services et des partenaires.

Le SIGE sera sous la responsabilité de la DGESS déjà pourvoyeuse de données statistiques aux autres services du ministère; de fait, il offrira des niveaux d'accès à ces entités en fonction de leurs besoins. Une telle organisation contribuera à la cohérence du dispositif et permettra au ST-ESU de se consacrer à sa fonction de coordination et de pilotage de la stratégie ESU.

La mise en place du SIGE devrait permettre de réintégrer le ministère (à travers la DGESS) dans sa responsabilité de production et de diffusion d'informations fiables sur le système éducatif, y compris sur la question de l'ESU. La modernisation du SIGE contribuera ainsi à renforcer les capacités et le leadership du MENAPLN dans le pilotage, la planification/budgétisation et la communication en matière d'ESU.

Quels impacts pour le MENAPLN dans le suivi-évaluation ?

- En dépit d'une robuste tradition d'élaboration de données statistiques, les crises récentes ont induit de nouveaux besoins qui sont autant de défis supplémentaires pour le MENAPLN.
- Les mesures pour mieux coordonner les appuis et les initiatives de production de données auparavant dispersés devraient contribuer à renforcer le système d'information du MENAPLN face aux crises.

Conclusion et recommandations

Cette étude a eu pour objectif de contribuer au renforcement du leadership du MENAPLN du Burkina Faso pour la mise en place d'une offre d'éducation de qualité pour tous dans le contexte de crises. À cet effet, elle examine les facteurs internes et externes qui favorisent ou limitent l'exercice effectif des principales fonctions du ministère en matière d'élaboration de la politique et des stratégies éducatives, de coordination avec les partenaires, de mise en place d'infrastructures adaptées, de gestion des ressources humaines, d'enseignement et d'apprentissage, et de suivi-évaluation. À la lumière de cette analyse, voici des pistes pour mieux soutenir l'engagement et le leadership du ministère dans la planification, la prévention et la réponse aux effets des crises sur l'éducation.

Les données collectées et les analyses montrent que l'engagement du MENAPLN dans l'élaboration de la réponse à la crise sécuritaire a pu être limité, dans un premier temps, par une culture de la gestion des risques de crise peu développée à tous les échelons, des capacités relativement faibles en matière d'ESU, des difficultés à impliquer pleinement les acteurs locaux et des contraintes de financement. À cet égard, le MENAPLN a su tirer des leçons de la crise sécuritaire pour sa gestion de la crise sanitaire qui se sont traduites par des améliorations dans les réponses apportées. Des initiatives récentes témoignent, par ailleurs, d'une volonté d'engagement accru de la part du MENAPLN dans la prévention, la préparation et la réponse à la crise.

Bien que le pays soit confronté à des catastrophes naturelles et épidémiques récurrentes qui affectent l'éducation, les plans et politiques sectorielles préexistants à la crise sécuritaire n'ont que très timidement abordé la question des crises. Cela vient d'un manque d'orientations nationales et d'une faible prise en compte des situations

d'urgence dans les analyses sectorielles. Faute d'anticipation et de priorisation des crises dans les plans nationaux d'éducation et de développement de compétences spécifiques nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies adaptées aux situations d'urgence, le MENAPLN était peu préparé à répondre aux effets de l'insécurité sur le système éducatif. La collaboration des partenaires qui ont initié les interventions de première urgence a été déterminante dans la prise de conscience progressive et la fourniture de premières réponses sous forme de mesures ponctuelles. À cela s'ajoute l'élaboration d'une stratégie nationale d'ESU. La création d'un secrétariat technique pour l'ESU visant à coordonner l'implémentation de la SN-ESU et l'intégration de l'urgence aux missions des services du ministère marquent la volonté du MENAPLN de se doter de capacités de pilotage et de gestion de la réponse aux crises. Cependant, cette unité de gestion n'a pas encore totalement les capacités techniques et la reconnaissance nécessaires à l'exercice d'un leadership fort par le ministère. En comparaison, une réponse rapide à l'épidémie de la Covid-19 a été facilitée par une forte mobilisation des plus hautes autorités de l'État et l'implication de plusieurs ministères. Le MENAPLN a aussi pu s'appuyer sur le plan national de réponse à l'épidémie qui a servi de cadre d'orientation pour l'élaboration de son plan de riposte. Il s'est également servi de l'expérience acquise dans la gestion de la crise sécuritaire, notamment l'enseignement par la radio, les regroupements pour le rattrapage des cours et la réorganisation de l'année scolaire, pour alimenter la réponse à la Covid-19.

Concernant la mise en œuvre de la réponse aux crises, deux facteurs principaux semblent influencer l'engagement du ministère: l'appropriation des stratégies par les acteurs et le financement de l'ESU. La faible appropriation de la réponse par les acteurs nationaux et locaux a été un facteur limitant

Conclusion et recommandations

dans le cadre de la réponse à la crise sécuritaire. Les acteurs locaux ne sont pas encore suffisamment informés pour adhérer et contribuer pleinement à cette mise en œuvre. Mais cela semble n'avoir pas été le cas pour la gestion de la Covid-19, car l'implication des acteurs à tous les niveaux et la forte communication développée sur les mesures de prévention ont permis de mobiliser et fédérer les acteurs pour l'implémentation de la riposte sous le leadership du ministère. Par ailleurs, l'insuffisance du financement domestique et l'inadaptation des procédures financières constituent aussi des facteurs d'influence importants. Au regard de l'ampleur des besoins, les ressources dédiées à l'ESU sur le budget de l'État restent limitées, et les procédures classiques des marchés publics réduisent la capacité du ministère à mettre en œuvre les interventions ESU.

En matière de coordination, les partenaires ont apporté un soutien fort au MENAPLN par des appuis au ST-ESU et la mise en place du Cluster Éducation aux niveaux national et régional. L'existence d'un cadre de dialogue sectoriel de qualité et la mise en place d'une unité dédiée à la gestion des crises ST-ESU ont été des facteurs favorables à l'instauration d'une coordination des interventions d'urgence par le MENAPLN. Toutefois, le rôle du ministère reste limité par un déficit de compétences spécifiques dans ce domaine, aux niveaux central et déconcentré.

Durant les premières années de la crise sécuritaire, au niveau de l'adaptation des infrastructures aux urgences, la mise en place des espaces temporaires a été laissée à l'initiative des partenaires, et notamment des ONG. Le MENAPLN, quant à lui, a priorisé un modèle traditionnel de construction dont les coûts et les procédures de réalisation se sont révélés peu adaptés aux besoins d'urgence. Ce positionnement peut s'expliquer à la fois par un manque de flexibilité, s'agissant des constructions temporaires, et par un manque

de capacité à développer et intégrer des modèles alternatifs dans le dispositif classique de constructions scolaires. Toutefois, des avancées récentes en matière d'harmonisation des pratiques d'ESU, y compris sur le volet des constructions scolaires, témoignent d'une volonté croissante d'engagement du MENAPLN sur cette thématique, avec l'appui du Cluster Éducation.

L'une des questions cruciales auxquelles le ministère a dû faire face dans le contexte de crise est celle de la gestion du personnel. L'imprévisibilité des fermetures et réouvertures d'écoles, liées aux évolutions du contexte sécuritaire, a induit le besoin de rationaliser la gestion du personnel enseignant et des encadreurs pédagogiques. Dans cette perspective, l'État a organisé le redéploiement des enseignants dont les écoles ont été fermées, afin de mieux répondre à l'évolution de la carte scolaire et de la demande d'éducation. S'agissant de la motivation des enseignants des écoles fonctionnelles dans les zones à forts défis sécuritaires, aucune mesure spécifique d'incitation n'a été mise en place à ce jour. Ceci est dû à la rigidité des règles de rémunération dans l'administration publique, à certains impératifs politiques et à des contraintes budgétaires. Le développement des ressources humaines fait, quant à lui, l'objet d'une grande attention du ministère. La SN-ESU prévoit un renforcement des compétences des personnels en vue d'acquérir des connaissances et habiletés utiles en contexte de crise. Plusieurs formations ont été engagées à leur profit avec une priorité pour les zones à forts défis sécuritaires. Au vu des coûts, la poursuite de ces programmes de formation est contrainte par les questions récurrentes de financement domestique et de l'utilisation efficiente des ressources disponibles.

Concernant l'adaptation des enseignements/apprentissages, des efforts impor-

Conclusion et recommandations

tants ont été déployés. Le ministère a élaboré et engagé, avec une relative autonomie, l'implémentation d'un curriculum d'ESU pour réduire l'impact des crises sur le temps d'apprentissage. Dans le cadre de la riposte à l'épidémie de Covid-19, le MENAPLN a aussi développé un arsenal diversifié de pratiques d'enseignement à distance, afin d'assurer de façon équitable la continuité de l'éducation pour tous les enfants. La mise en œuvre de ces réponses à grande échelle a été facilitée par la disponibilité de compétences internes en matière de conception de programmes et l'expérience acquise dans la gestion de la crise sécuritaire. Le développement de ces processus est cependant limité par une insuffisante capitalisation des formules alternatives d'éducation dans la réponse et par des difficultés de financement.

Enfin, en dépit d'une robuste tradition d'élaboration de données statistiques, les crises récentes ont induit des besoins d'information additionnels, posant un défi d'ordre nouveau au MENAPLN. Le système de production de données relatives à l'ESU a été limité par une insuffisante modernisation liée à la faiblesse de l'investissement dans les technologies de l'information et des communications, et un déficit de capacités d'utilisation des données sur l'ESU pour le pilotage local de l'éducation. Divers appuis ont été mis en place par les partenaires

pour renforcer les capacités de gestion des données de l'éducation. Cependant, leur manque de coordination a constitué une entrave au développement d'un système de données pleinement adapté à la situation d'urgence. Le projet de modernisation du SIGE devrait contribuer à fédérer ces différentes initiatives, étant reconnu que seule une approche cohérente et coordonnée pourra favoriser la maîtrise de l'information et le leadership du MENAPLN dans la production de données et la planification des réponses aux crises.

L'examen des facteurs de leadership montre ainsi que l'engagement du MENAPLN dans la gestion des crises a été variable en fonction des domaines et des circonstances. L'engagement du ministère est davantage marqué dans des missions traditionnelles où il dispose de compétences nationales. L'autonomie technique dans les domaines des enseignements/apprentissages, de la gestion du personnel et du suivi-évaluation lui confère, de fait, un potentiel de leadership d'autant plus marqué que les partenaires ont souvent une marge d'intervention directe limitée sur ces fonctions. Dans les domaines de l'élaboration des politiques et de la coordination, ses compétences de leadership émergent progressivement, mais les besoins de renforcement sont plus importants.

Conclusion et recommandations

Recommandations

Ces recommandations s'adressent non seulement au MENAPLN, mais également aux acteurs humanitaires et du développement, afin d'aider ces derniers à mieux soutenir le MENAPLN et, plus globalement, le gouvernement du Burkina Faso dans leurs efforts de réponse à la crise et de relèvement.

1. Renforcer une politique d'institutionnalisation de la gestion des risques de crise dans les processus stratégiques et opérationnels du ministère

En raison du contexte national et sous-régional, le Burkina Faso reste exposé à une multitude de facteurs de risque dont certains sont assez récurrents (catastrophes naturelles), tandis que d'autres sont appelés à s'installer de façon durable sur le moyen terme (problèmes sécuritaires). Au regard des différents facteurs limitants mis en exergue par cette étude, il semble donc essentiel que le MENAPLN continue à se doter d'outils et de mécanismes institutionnels pérennes de prévention et de gestion des risques. Ceci implique, entre autres, l'intégration de la gestion des risques de manière transversale dans : ses documents et plans stratégiques ; les processus et outils de planification ; son fonctionnement et ses procédures ; la gouvernance du système éducatif ; et ses efforts de renforcement des capacités des équipes.

Ainsi, le MENAPLN et les partenaires tireraient profit d'une concentration de leurs efforts sur le développement d'une véritable culture de gestion des risques, d'une part, et d'une institutionnalisation

de l'ESU au sein du système éducatif, d'autre part. Ceci passera, notamment, par le développement des compétences en matière de planification de l'ESU, la mobilisation des financements dédiés à l'ESU, l'adaptation des processus de mise en œuvre opérationnelle et l'obtention d'appuis techniques ciblés.

Renforcer les capacités nationales de prévention, de préparation et de réponse aux crises au sein du MENAPLN, au niveau central et déconcentré

Dans le contexte de crises multiples dans le pays, l'ESU est devenue une compétence clé à développer pour assurer une implémentation réussie de la SN-ESU. Toutefois, la formation d'une masse critique du personnel des services centraux et déconcentrés n'est pas encore atteinte pour inscrire dans la durée les capacités de planification et de gestion des crises dans le système éducatif. Certains partenaires ont mis ces compétences à la disposition du ministère et soutenu l'organisation de formations pour les acteurs du système. Cependant, les besoins demeurent importants, tant pour les services centraux et déconcentrés du ministère que pour les partenaires.

Ainsi, il est crucial que l'État burkinabè, principal garant du droit à l'éducation, soit doté de capacités suffisantes en matière de planification de l'ESU. Ce processus a déjà été initié mais pourrait, en outre, comprendre l'appropriation des normes de l'INEE et des principes et démarches d'ESU, la poursuite de leur adaptation au contexte burkinabè, la prise en compte des thématiques transversales liées aux

Conclusion et recommandations

crises, ainsi que les outils et procédures de planification adaptés, afin de mieux se préparer, prévenir et répondre aux crises affectant le système éducatif. L'objectif est de prolonger les efforts engagés pour former une masse critique au sein du personnel du ministère, aux niveaux central et déconcentré, en vue de développer des capacités nationales d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies et de plans de réponse aux crises.

De nombreux appuis ont déjà été engagés par les partenaires pour le renforcement des capacités nationales de planification dans les contextes de crises et ont facilité l'engagement du ministère dans la définition de réponses à la crise sécuritaire. Ces efforts devraient être intégrés dans un plan global d'adaptation des compétences piloté par le MENAPLN afin de mieux contribuer à la résilience du système à long terme.

Dans la perspective d'une approche globale et transversale du renforcement des capacités, le soutien du MENAPLN et des partenaires ne devrait pas être limité au seul ST-ESU. Il devrait également être apporté aux différents départements centraux du MENAPLN – qui jouent un rôle instrumental dans la mise en œuvre de la réponse –, ainsi qu'aux Direction régionale de l'éducation préscolaire primaire et non formelles et aux DPEPPNF afin d'améliorer leurs capacités de coordination, de mise en œuvre et de suivi des stratégies d'éducation en contexte d'urgence au niveau déconcentré. Une telle approche devrait permettre de pallier les difficultés stratégiques et opérationnelles rencontrées au niveau ST-ESU, et rendre ce dernier plus effectif dans l'accomplis-

sement de ses missions. À cet égard, il est important que les différentes parties prenantes ne considèrent plus le ST-ESU comme une structure temporaire, mais comme un département à part entière du MENAPLN.

La poursuite de l'amélioration des capacités de coordination du ST-ESU et des directions régionales est elle aussi essentielle, à la fois pour leur collaboration avec les autres départements du MENAPLN et les divers ministères concernés, et avec les structures déconcentrées et les partenaires.

Ce renforcement des capacités ne devrait pas être considéré comme une fin en soi, mais devrait plutôt tendre à s'ancrer dans une vision sur le long terme, clairement articulée et pilotée par le MENAPLN. Une telle démarche serait en conformité avec les recommandations du Sommet mondial sur l'action humanitaire « Une seule humanité, des responsabilités partagées » (2016) qui invite à renforcer les systèmes nationaux et les capacités nationales de prévention, à poursuivre et élargir la préparation et la réponse aux crises.

Adapter les processus opérationnels et les procédures de financement aux besoins d'urgence

Compte tenu des difficultés de mise en œuvre évoquées précédemment, les partenaires pourraient aussi renforcer la provision d'appuis techniques ciblés sur l'adaptation des processus opérationnels et des procédures de financement aux besoins d'urgence. Cette question intègre le soutien à la mise en place de procédures financières et de mécanismes de validation d'urgence, le renforcement du

Conclusion et recommandations

rôle des niveaux déconcentrés et de la délégation de maîtrise aux communes pour faciliter la prise de décision locale et la mise en œuvre de la SN-ESU. La simplification des démarches pourrait cibler, en priorité, les fonds d'urgence logés au CAST. En ce qui concerne les processus opérationnels, il s'agirait d'appuyer le ministère dans la priorisation des activités d'ESU dans les plans d'action, ainsi que dans la définition de modes opératoires facilitant une mise en œuvre rapide et l'orientation des financements extérieurs. Ces actions gagneraient à être accompagnées d'un plaidoyer pour l'accroissement d'un financement domestique en faveur de l'ESU qui inclut l'appui au dialogue avec le ministère des Finances.

Renforcer le rôle de pilotage du ministère sur l'adaptation des infrastructures aux situations de crise

Afin de répondre aux besoins en éducation des populations touchées par les crises, il est essentiel pour le MENAPLN de continuer à préciser les modèles alternatifs de construction à promouvoir. Cela peut notamment comprendre la définition d'orientations pour les acteurs de terrain et l'édiction de normes et de standards capitalisant sur les initiatives déjà initiées. De plus, la mise sur pied d'un dispositif de suivi efficient permettrait d'avoir un retour d'information, non seulement sur les initiatives qui fonctionnent et peuvent être mises à l'échelle, mais aussi sur celles qui doivent être améliorées ou abandonnées. Comme illustré dans l'analyse de cette thématique, il est également fondamental pour le MENAPLN d'adapter son dispositif existant de gestion des infrastructures dans un contexte national qui requiert une certaine agilité dans les

procédures en place. L'appui au renforcement du processus de décentralisation et l'accompagnement des structures au niveau déconcentré permettront, entre autres, d'atténuer certaines résistances à déléguer la maîtrise d'ouvrage.

Appuyer le développement de contenus et de méthodes d'enseignement adaptés aux contextes d'urgence

Sur le plan des enseignements/apprentissages, les besoins concernent le développement de contenus et de méthodes d'enseignement adaptés aux contextes d'urgence. Vu l'importance du nombre d'enfants en dehors de l'école et l'augmentation rapide de la demande d'éducation dans les zones d'accueil des déplacés, la réponse aux crises devrait passer aussi par une prise en compte plus importante des alternatives et du secteur non formel. L'adoption d'un socle fédérateur/cadre de référence en éducation non formelle et la validation récente de la stratégie nationale SSA/P devraient permettre au ministère de mieux suivre leurs interventions et de tirer profit de leurs bonnes pratiques d'enseignement/apprentissage pour enrichir la réponse aux crises. Les partenaires pourront appuyer le MENAPLN pour faciliter l'identification et les échanges de bonnes pratiques en matière de contenus d'enseignement, de démarches et de modes opératoires. Il est également crucial de soutenir les initiatives d'enseignement à distance engagées, entre autres la production et l'édition de matériels d'enseignement, la formation du personnel de la DGREIP, des enseignants et la mise en place de systèmes d'évaluation des apprentissages à distance.

Conclusion et recommandations

Poursuivre le soutien à la mise en place d'outils et de procédures modernisés de gestion de l'information, ainsi qu'à la formation du personnel pour leur conception et utilisation

Il s'agirait de poursuivre l'accompagnement à la mise en place d'un SIGE qui prenne en compte l'ensemble des besoins d'information additionnels liés à l'ESU et les différents systèmes de données du ministère (DGESS, Direction des ressources humaines, ST-ESU...). En outre, il importe que les initiatives soutenues par les PTF, agences des Nations Unies et ONG internationales en matière de collecte et de gestion de l'information soient coordonnées et corrélées au système de données nationales. Ceci contribuerait au renforcement des capacités du ministère en matière de planification de l'ESU. Les partenaires pourraient ainsi inscrire leurs efforts dans une logique de consolidation du système de données et des compétences dédiées afin de garantir le développement d'une planification sensible aux crises sous le leadership du MENAPLN, à moyen et long termes.

2. Soutenir les réformes engagées pour situer le pilotage au plus près des collectivités et accompagner le MENAPLN dans l'après-crise

Le soutien aux réformes engagées, et plus spécifiquement la poursuite de l'appui au processus de décentralisation, est crucial en vue de renforcer le pilotage de l'ESU par des collectivités et de l'inscrire dans le paysage institutionnel existant. À cette fin, des accompagnements ciblés, notamment en termes de gestion budgétaire et d'exécution de la dépense publique, seraient susceptibles de permettre aux collectivités de mieux exercer leurs nouvelles responsabilités.

Par ailleurs, il est fondamental que, tout en soutenant la poursuite des réformes et les efforts en cours, les partenaires humanitaires et de développement s'efforcent de préparer le MENAPLN à l'après-crise. Ce dernier devrait accroître l'exercice de son leadership dans toutes les thématiques analysées dans cette étude. Ceci pourrait notamment s'illustrer par un changement de posture des partenaires qui passeraient d'un rôle d'exécution/mise en œuvre, à un rôle d'appui au renforcement des capacités nationales, et ce, pour donner la possibilité au MENAPLN d'exercer de nouvelles responsabilités en vue d'une résilience de l'ensemble du système éducatif.

Bibliographie

Abdel Kader, I. 2017. *Rapport de synthèse des études-pays sur les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace sahélo-saharien*. Dakar: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en ligne à : https://www.fes-pscc.org/fileadmin/user_upload/documents/publications/Rapport_de_synthe__se_des_e__tudes-pays.pdf

Alalouf-Hall, D. ; Arvisais, O. ; Audet, F. ; Coulombe, C. ; Leroux, M.-P. ; Sarvard, M.-C. 2020. « Covid-19: Pratiques collaboratives améliorées des interventions en situation complexe, urgente, humanitaire et internationale ancrées dans une approche de duty of care ». OCCAH UQAM, 17 mars 2020. Accès le 25/10/2021 : <https://occah.uqam.ca/publications/covid-19-pratiques-collaboratives-ameliorees-des-interventions-en-situation-complexe-urgente-humanitaire-et-internationale-ancree-dans-une-approche-de-duty-of-care/>

Assanvo, W. ; Dakono, B. ; Thérroux-Bénoni, L.-A. ; Maïga, I. 2019. *Extrémisme violent, criminalité organisée et conflits locaux dans le Liptako-Gourma*. Dakar: Institut d'études de sécurité. Disponible en ligne à : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-26-fr.pdf>

Association Sphère. 2018. *Le manuel Sphère, La Charte humanitaire et les standards minimum de l'intervention humanitaire*. Genève: Association Sphère. Disponible en ligne à : <https://spherestandards.org/wp-content/uploads/Le-manuel-Sphere-2018-FR.pdf>

Audet, F. ; Coulombe, C. 2020. « Face au COVID-19: Les défis du leadership en temps de gestion de crise ». OCCAH UQAM, 23 mars 2020. Accès le 25/10/2021 : <https://occah.uqam.ca/publications/face-au-covid-19-les-defis-du-leadership-en-temps-de-gestion-de-crise>

Burkina Faso. 2007. Ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation. *Cadre partenarial entre le Gouvernement du Burkina Faso et ses partenaires techniques et financiers (PTF) du secteur de l'éducation de base*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : <https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2007/cadre-partenarial-entre-le-gouvernement-du-burkina-faso-et-ses-partenaires-techniques-et>

----. 2012a. Ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation. *Programme de développement stratégique de l'éducation de base PDSEB période: 2012-2021*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : <https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2012/programme-de-développement-stratégique-de-l'éducation-de-base-pdseb-période-2012-2021-version>

----. 2012b. Ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation. *La stratégie de réduction de la vulnérabilité du système éducatif aux risques de conflits et de catastrophes naturelles au Burkina Faso*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : <https://docs.iiep.unesco.org/E032941.pdf>

----. 2013. CONASUR. *Plan national multirisque de préparation et de réponse aux catastrophes. Préparation, interventions de premiers secours, réhabilitation et reconstruction. Période 2013-2014*. Ouagadougou.

Bibliographie

- . 2015a. CONASUR. *Plan d'action national pour le renforcement des capacités pour la réduction des risques et la préparation à la réponse aux urgences au Burkina Faso, 2016-2020*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : <https://www.cadri.net/system/files/2021-06/Burkina-Faso-Plan-d-Action-National-RRC.pdf>
- . 2015b. Ministère de l'Environnement et des Ressources halieutiques. *Plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNA)*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : https://www4.unfccc.int/sites/NAPC/Documents/Parties/PNA_Version_version%20francaise%20finale%20BF.pdf
- . 2017a. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de l'Innovation; Ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation; Ministère de la Jeunesse, de la Formation et de l'Insertion professionnelle. *Plan sectoriel de l'éducation et de la formation (PSEF) 2017-2030*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/2020-11-burkina_faso._espoc1_psef_2017-2030_revu_vdef.pdf
- . 2017b. Ministères en charge de l'Éducation et de la Formation. *Rapport d'État du système éducatif national. Pour une politique nouvelle dans le cadre de la réforme du continuum d'éducation de base*. Dakar: IPE-UNESCO Dakar. Disponible en ligne à : <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002536/253643F.pdf>
- . 2017c. Ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation. *Document de programme soumis au Partenariat mondial pour l'éducation pour la mise en œuvre du Plan sectoriel de l'éducation et de la formation (PSEF) 2017-2030*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : <https://planipolis.iiep.unesco.org/fr/node/6570>
- . 2017d. Ministères en charge de l'Éducation et de la Formation. *Rapport d'État du système éducatif national: pour une politique nouvelle dans le cadre de la réforme du continuum d'éducation de base*. Dakar: IPE-UNESCO Dakar et UNICEF. Disponible en ligne à : <http://www.iiep.unesco.org/fr/burkina-faso-rapport-detat-du-systeme-educatif-national-du-burkina-faso-pour-une-politique-nouvelle>
- . 2018. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales. *Rapport de suivi annuel du Programme de développement stratégique de l'éducation de base (PDSEB)*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : <https://www.globalpartnership.org/fr/content/rapport-de-mise-en-oeuvre-burkina-faso-2018>
- . 2019a. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales. *Stratégie nationale de scolarisation des élèves des zones à forts défis sécuritaires au Burkina Faso (SSEZDS) 2019-2024*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : <https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/strategie-de-scolarisation-des-eleves-des-zones-a-forts-defis-securitaires-version-finale.pdf>
- . 2019b. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales. *Annuaire statistique de l'éducation préscolaire 2018/2019*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : www.education.gov.bf/fileadmin/user_upload/storages/annuaire_statistique_du_prescolaire__2018-2019.pdf

Bibliographie

- . 2019c. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales. *Annuaire statistique 2018-2019 de l'enseignement primaire 2018/2019*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : www.education.gov.bf/fileadmin/user_upload/storages/annuaire_du_primaire___2018_2019.pdf
- . 2019d. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales. *Annuaire statistique de l'enseignement post-primaire et secondaire 2018-2019*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : www.education.gov.bf/fileadmin/user_upload/storages/annuaire_post-primaire_et__secondaire_2018-2019.pdf
- . 2020a. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales. *Annuaire statistique de l'éducation non formelle, campagne 2019*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : www.education.gov.bf/fileadmin/user_upload/storages/annuaire_statistique_enf_2019.pdf
- . 2020b. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales. *Plan de réponse du MENAPLN pour la continuité éducative dans le contexte du Covid-19*. Ouagadougou. Disponible en ligne à : <https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/447704750.pdf>
- Cartuyvels, C. ; Chevalier, G., Gingembre, L. ; MacLeman, H. ; Palomino, P.** 2019. *Analyse préliminaire des risques, des vulnérabilités et des actifs de résilience dans la région du Liptako-Gourma*. R-CAP Resilience Common Analysis and Prioritization. Disponible en ligne à : https://www.food-security.net/wp-content/uploads/2019/04/Liptako-Gourma-Diagnostic-27fev_FINAL.pdf
- Forum mondial sur l'éducation de Dakar.** 2000. *Cadre d'action de Dakar. L'Éducation pour tous : Tenir nos engagements collectifs*. Paris : UNESCO. Disponible en ligne à : https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121147_fre/PDF/121147fre.pdf.multi
- Frank, C. ; Van Zyl, I.** 2018. *Prévenir l'extrémisme en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale. Leçons du Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Mali, Niger et Nigéria*. Dakar : Institut d'études de sécurité. Disponible en ligne à : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-23-fr.pdf>
- INEE (Réseau inter-agences pour l'éducation dans les situations d'urgence).** 2010. *Normes minimales pour l'éducation. Préparation, interventions, relèvement*. New York : INEE. Disponible en ligne à : https://inee.org/system/files/resources/INEE_Minimum_Standards_Handbook_2010%28HSP%29_FR.pdf
- Kwasi, S. ; Cilliers, J. ; Donnenfeld, Z. ; Maïga, I. ; Welborn, L.** 2019. *Perspectives pour les pays du G5 Sahel à l'horizon 2040*. Dakar : Institut d'études de sécurité. Disponible en ligne à : <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-25-fr.pdf>

Bibliographie

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2005. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra*. Paris: OCDE.
Disponible en ligne à : https://www.oecd-ilibrary.org/development/declaration-de-paris-sur-l-efficacite-de-l-aide-au-developpement_9789264098091-fr?_ga=2.33564519.736884830.1627570211-1486635143.1608632581

OCHA (Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires). 2019. *Burkina Faso : Plan de réponse humanitaire 2019*. Ouagadougou: OCHA.
Disponible en ligne à : <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/burkina-faso/document/burkina-faso-2019-plan-durgence-r%C3%A9vision-ao%C3%BBt-2019>

Plan international. 2021. *Traumatisées et descolarisées, les filles au Sahel vivent dans la peur : quatre millions ont dû abandonner l'école*. Disponible en ligne à : <https://www.plan-international.fr/traumatisees-descolarisees-les-filles-au-sahel-vivent-dans-la-peur-4-millions-ont-du-abandonner>

Partenariat mondial pour l'éducation. 2019. *Relever le défi des données dans l'éducation. Document de consultation pour le mécanisme de partage de connaissances et d'innovations (KIX)*. Washington: Partenariat mondial pour l'éducation.
Disponible en ligne à : <https://www.globalpartnership.org/fr/content/relever-le-defi-des-donnees-dans-leducation-document-de-consultation-pour-le-mecanisme-de-partage-de-connaissances-et-dinnovations-kix>

PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement). 2011. *Sécurité des moyens d'existence: changements climatiques,*

migrations et conflits au Sahel. Genève: PNUE.
Disponible en ligne à : https://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Sahel_FR.pdf

Reimers, F.; Tiburcio, L. 1993. *Éducation, ajustement et reconstruction: options pour un changement. Document de discussion sur les politiques éducatives*. Paris: UNESCO.
Disponible en ligne à : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000097407/PDF/097407freo.pdf.multi>

UNICEF. 2020. *Le Sahel central. Note de plaidoyer*. Dakar: UNICEF.
Disponible en ligne à : <https://www.unicef.org/wca/media/5416/file/UNICEF-WCARO-Central-Sahel-Advocacy-October-2020-FR.pdf>

UNHCR(Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés). 2021. *Rapport mensuel de Monitoring de protection région du Sahel*. Ouagadougou: UNHCR Burkina Faso.
Disponible en ligne à : <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/90431>

UNISDR (Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes). 2015. *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030*. Genève: UNISDR.
Disponible en ligne à : https://www.unisdr.org/files/43291_frenchsendaiframeworkfordisasterris.pdf

Bibliographie

Textes légaux et réglementaires

Burkina Faso. 1991. Article 28 du Kiti AN VIII184/FP/ESSRS/MEBAM/SEAS du 5 février 1991, référentiel de reconnaissance des cours du soir au Burkina Faso. Ouagadougou.

Burkina Faso. 2016. Décret n° 2017-0039/PRES/PM/MENA du 28 décembre 2016 portant organisation du ministère de l'Éducation nationale et de l'Alphabétisation. Ouagadougou.

Burkina Faso. 2019. Arrêté ministériel n° 2019-250/MENAPLN/SG/DGREIP du 13 septembre 2019, portant adoption d'un socle commun des programmes et approches des innovations en éducation non formelle. Ouagadougou.

Burkina Faso. 2019. Décret n° 2019-0344 PRES/PM/MENA PLN du 24 avril 2019 portant organisation du ministère de l'Éducation nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales. Ouagadougou.

L'étude

Dans la plupart des pays du monde, les ministères de l'Éducation ont élaboré, élaborent ou vont élaborer des stratégies pour faire face aux crises. Une recherche de l'IPE-UNESCO dans le cadre d'un projet financé par l'Union européenne porte sur trois pays : le Burkina Faso, la Jordanie et le Kenya. Elle apporte des réponses à la question : « Qu'est-ce qui facilite ou contraint l'offre d'une éducation de qualité par les ministères de l'Éducation en période de crise ? »

Le leadership des ministères de l'Éducation est analysé, notamment l'exercice de leurs responsabilités de planification, de mise en œuvre, de suivi et évaluation et de coordination dans la gestion des crises en éducation. Au cœur du Sahel, le Burkina Faso fait face à des crises multiformes rendant l'État vulnérable aux crises. À partir de 2019, le ministère de l'Éducation nationale, de l'Alphabétisation et de la Promotion des langues nationales (MENAPLN) est passé de réponses ponctuelles à une approche plus structurée, globale et formalisée de planification de l'éducation en situation d'urgence (ESU). Même si le rôle des acteurs locaux est resté limité dans la gestion initiale des crises, la gestion de la riposte à la pandémie de Covid-19 illustre la volonté du ministère de renforcer leur implication.

Des recommandations sont formulées afin d'appuyer le système éducatif burkinabè pour mieux prévenir, atténuer et répondre aux risques de crises dans le but d'offrir une éducation de qualité pour tous, y compris les plus vulnérables.

Les auteurs

Jean Claude Ndabananiye est spécialiste de programme au sein de l'équipe de coopération technique de l'IPE-UNESCO. Il travaille principalement sur la planification de l'éducation dans les contextes de crises.

Alioune Badara Ndiaye est consultant. Il accompagne les ministères de l'Éducation et leurs partenaires techniques et financiers dans la planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des plans sectoriels de l'éducation et de programmes ou projets d'éducation dans les contextes de crises, notamment dans les pays du Sahel.

Julia Tran Thanh est consultante, spécialisée dans les questions d'éducation en situations d'urgence et pour les populations déplacées, ainsi que d'apprentissage à distance. Elle conduit des activités de recherche, d'assistance technique et d'ingénierie de formation en Afrique et au Proche-Orient.

Mathilde Tréguier est spécialiste adjointe de programme au sein de l'équipe de coopération technique de l'IPE-UNESCO. Elle travaille sur la planification adaptée aux crises dans le secteur de l'éducation et la planification pour les populations déplacées.