

exPost *ExPost*

Évaluation du cadre d'intervention sectoriel (CIS) éducation, formation et emploi 2013-2015

Rapport final

Auteurs : Marion GINOLIN, Nebghouha MOHAMED VALL et François ROBERT,
Le Vif du Sujet. Avec la collaboration d'Eric LANOUE et Hugues LEGROS



Direction Etudes, Recherches et Savoirs

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France
www.afd.fr

L'équipe de consultants mobilisée par Le Vif du Sujet remercie le groupe de référence pour l'attention qu'il a portée au déroulement de ce travail, ainsi que les agents de l'AFD, au siège et dans les agences, sollicités à de nombreuses reprises pour des entretiens, des explications, des communications de données diverses, alors que leur charge de travail est déjà lourde.

Le groupe de référence était présidé par Guy CAUQUIL, Président du Réseau francophone d'évaluation (RFE). Pour l'AFD, il était composé de : Émilie ABERLEN et Corinne de PERETTI (division Évaluation et capitalisation), Virginie BLEITRACH et Marion AUBOURG (division Éducation, formation, emploi), Noor MOUNTASSIR (division du Pilotage stratégique et de la redevabilité), Rohen d'AIGLEPIERRE (division Recherche et développement), Olivier CADOR (département Afrique subsaharienne), Sophie CHAPPELLET (département Méditerranée). Il a bénéficié des apports de trois personnalités qualifiées : Luc LEFEBVRE, expert indépendant, spécialiste de l'évaluation des politiques publiques, Marie DORLEANS, experte dans le domaine de la formation professionnelle, Fondation européenne pour la formation (ETF) et Françoise CAILLODS, experte dans le domaine de l'éducation de base, ancienne directrice adjointe de l'Institut International de Planification de l'Éducation (IIPE) de l'UNESCO.

Auteurs : Marion Ginolin, Nebghouha Mohamed Vall et François Robert, consultants associés, Le Vif du Sujet
Avec la collaboration d'Éric Lanoue et Hugues Legros.

Coordination : Corinne de Peretti, AFD

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Rémy Rioux
Directeur de la rédaction : Bertrand Loiseau
ISSN : 1962-9761
Dépôt légal : 4^e trimestre 2016

Photo de couverture : Centre sectoriel de formation en bâtiment et travaux publics, OFPPT, Settat, Maroc, mars 2016
Crédit photo : Le Vif du Sujet
Mise en page : Ferrari/Corporate – Tél.: 33 (1) 42 96 05 50 – J. Rouy/Coquelicot

SOMMAIRE

Résumé exécutif	5
Executive Summary	9
Introduction	13
Objectifs de l'évaluation	15
Démarche de l'évaluation	15
1. Synthèse du bilan	18
1.1. Les orientations du CIS 2013-2015	18
1.2. Bilan synthétique des réalisations du CIS 2013-2015	19
1.2.1. <i>Le portefeuille de projets suivant les trois axes stratégiques</i>	19
1.2.2. <i>Études, recherche et réseaux d'experts</i>	20
1.3. L'activité financière par régions, sous-secteurs et instruments	20
2. Réponses aux questions évaluatives	24
2.1. Répondre aux enjeux du secteur et aux besoins des pays d'intervention	24
2.1.1. <i>Les choix stratégiques marqués par les CIS et leur évolution</i>	24
2.1.2. <i>Enjeux globaux du secteur</i>	28
2.1.3. <i>Besoins des géographies d'intervention</i>	30
2.2. Leviers identifiés pour l'atteinte des résultats	37
2.2.1. <i>Identification des leviers dans les CIS et évolution au regard du CIS antérieur</i>	37
2.2.2. <i>Relations entre les options du CIS sur les leviers d'intervention et les connaissances initiées par l'Agence</i>	40
2.2.3. <i>Relations entre le CIS et les leçons fournies par les projets antérieurs, notamment les projets ayant un aspect expérimental et les engagements multi-pays</i>	42
2.2.4. <i>Relation entre CIS et CIT à propos des leviers d'intervention</i>	44

2.3. Synthèse sur la pertinence du discours stratégique	45
2.4. Avantages comparatifs de l'AFD par rapport aux autres bailleurs	45
2.4.1. <i>Quels sont les avantages comparatifs de l'AFD ?</i>	45
2.4.2. <i>Les ambitions et les moyens</i>	49
2.4.3. <i>Capitalisation des avantages comparatifs, communication, veille</i>	52
2.4.4. <i>Synthèse sur la cohérence externe du discours stratégique, les points de doctrine particuliers à l'AFD et ses avantages comparatifs</i>	52
2.5. Lisibilité, appropriation, capitalisation et apprentissage	54
2.5.1. <i>Le rôle du CIS dans l'appropriation de la doctrine de l'Agence par ses agents</i>	54
2.5.2. <i>Notoriété et perception externe et interne</i>	55
2.5.3. <i>Exhaustivité du CIS</i>	56
2.5.4. <i>Contenu des CIS sur la capitalisation et l'évaluation des expériences</i>	57
2.6. Cadrage et pilotage de l'activité de l'AFD	57
2.6.1. <i>Les agents et le CIS comme élément de cadrage</i>	57
2.6.2. <i>Encadrement de l'activité opérationnelle et orientation des financements</i>	58
2.6.3. <i>Conformité des activités opérationnelles aux indicateurs du CIS</i>	61
2.6.4. <i>Partenariats et cofinancements</i>	62
2.7. Synthèse sur l'efficacité du discours stratégique	63
2.8. Accès à une scolarisation de l'AFD	64
2.8.1. <i>Approche par les statistiques</i>	64
2.8.2. <i>Chaînes de résultats</i>	67
2.8.3. <i>Examen de la continuité des financements AFD et de leurs modalités dans onze pays</i>	68
2.8.4. <i>Participation à des projets multi-pays et fréquence des interventions du PDD ou du PASEC</i>	69

2.9. Résultats des partenariats public-privé	70
2.9.1. Les PPP dans les activités de l'AFD	70
2.9.2. Chaînes de résultats	71
2.9.3. Nombre de jeunes accueillis dans des dispositifs de formation initiale soutenus par l'AFD	72
2.9.4. Résultats en termes de structuration des branches professionnelles	73
2.9.5. Résultats en termes de politiques publiques pour l'implication du secteur privé productif	73
2.10. Quelques observations sur les outils et pratiques du suivi-évaluation	74
2.11. Synthèse sur l'impact du discours stratégique	75
3. Conclusions en lien avec les hypothèses de travail	76
3.1. La multiplicité des documents de cadrage amène l'AFD à expliciter une doctrine pour ses interventions plutôt qu'à privilégier des énoncés peu contraignants	76
3.2. Le CIS est une occasion de favoriser l'adaptation des interventions sectorielles à des contextes nouveaux, tout en s'inscrivant dans la continuité	77
3.3. Le grand nombre de contraintes qui pèsent sur l'Agence lui permettent cependant de garder des procédés riches d'élaboration des documents stratégiques aptes à explorer toutes les marges de manœuvre	77
3.4. La doctrine technique d'intervention produit des effets concrets dans les opérations	78
4. Analyse des forces, faiblesses, menaces et opportunités	79
4.1. Forces	79
4.1.1. Processus d'élaboration du CIS	79
4.1.2. Choix stratégiques	80
4.2. Faiblesses	80
4.2.1. Processus d'élaboration du CIS	80
4.2.2. Choix stratégiques	81
4.3. Menaces	81
4.3.1. Processus d'élaboration du CIS	81
4.3.2. Choix stratégiques	81

4.4. Opportunités	83
4.4.1. <i>Processus d'élaboration du CIS</i>	83
4.4.2. <i>Choix stratégiques</i>	83
5. Recommandations	84
5.1. Document et préparation	84
5.1.1. <i>Le format</i>	84
5.1.2. <i>Mise en valeur de la production de connaissances</i>	84
5.1.3. <i>Durée de valabilité du CIS</i>	84
5.2. Suivi, évaluation et capitalisation	85
5.2.1. <i>Synthèse des évaluations de projets</i>	85
5.2.2. <i>Temps de capitalisation</i>	85
5.2.3. <i>Suivi des projets</i>	85
5.3. Notoriété	85
5.4. Positionnement stratégique	86
5.4.1. <i>L'érosion du dialogue sectoriel</i>	86
5.4.2. <i>La question de la qualité dans le domaine de l'éducation de base</i>	86
5.4.3. <i>Formation professionnelle</i>	86
5.4.4. <i>Les projets multi-pays</i>	87
5.4.5. <i>Adéquation entre les stratégies d'intervention de l'AFD et les enjeux globaux du secteur</i>	87
Liste des acronymes et abréviations	88
Liste des tableaux	91
Liste des annexes	92
Bibliographie	93

Résumé exécutif

Les cadres d'intervention sectoriels (CIS) de l'Agence Française de Développement (AFD) sont des documents de référence qui anticipent et encadrent ses interventions dans un domaine donné sur une période de trois à cinq ans, et qui donnent des orientations financières (montant prévu des concours, instruments financiers mobilisés), techniques (ciblage des concours, articulations avec les politiques nationales et les autres partenaires) et géographiques.

Un CIS favorise la réflexion collaborative au sein de l'Agence, oriente les opérations en lien avec des résultats à atteindre et sert à la redevabilité de l'Agence vis-à-vis de l'extérieur (partenaires, société civile, tutelles).

L'évaluation porte sur le CIS Éducation, formation et emploi 2013-2015 de l'AFD, en tant que document et en tant que

processus. Les questions évaluatives posées par les termes de référence portent successivement sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité du discours et celle du portefeuille d'interventions.

L'évaluation du CIS est destinée à permettre l'apprentissage des principaux services concernés ; elle doit contribuer à nourrir la réflexion sur l'élaboration et le contenu du CIS suivant.

Cette évaluation s'est déroulée d'octobre 2015 à juillet 2016. Une palette variée d'outils a été utilisée : étude du portefeuille des projets, revue de littérature, entretiens, questionnaires, missions sur le terrain et études de cas de pays sur documents.

Bilan de l'activité en éducation, formation professionnelle et emploi, 2013-2015

L'objectif financier global du CIS pour 2013-2015 était de 800 millions d'euros, soit un volume d'activités annuel de 250 à 300 millions d'euros.

Le tableau 1 récapitule les engagements de la période 2013-2015.

Tableau 1. Financements octroyés entre 2013 et 2015 (En millions d'euros)

Total des concours	1 025,5	% total
Éducation	584,6	57 %
Formation professionnelle	209,3	20 %
Supérieur	145,9	14 %
Insertion Emploi	85,7	8 %
Afrique subsaharienne	750,9	73 %
Autres géographies	274,6	27 %
Subventions	555,2	54 %
Prêts	470,3	46 %

L'objectif d'engagement de 800 millions d'euros est largement dépassé avec plus de 1 milliard d'euros de concours instruits et octroyés sous couvert du CIS 2013-2015.

Les activités effectives et leurs modalités de financement sont alignées sur les options affichées par le CIS. Il n'apparaît pas d'écart manifeste entre les réalisations et les indications du CIS.

Cependant, d'autres répartitions des divers instruments de financement entre géographies et sous-secteurs auraient été jugées conformes de la même façon, certaines d'entre elles marquant par exemple une priorité plus forte à l'éducation, ou une proportion plus importante de la subvention dans les financements de ce sous-secteur en Afrique.

Réponses aux questions évaluatives

Pertinence du discours stratégique

Le discours stratégique de l'AFD est marqué par de fortes continuités autour d'un petit nombre de principes stables. Ainsi, l'AFD fait notamment le choix : *i)* d'appuyer ou de susciter des politiques auxquelles d'autres partenaires vont adhérer et qu'ils vont soutenir ; *ii)* d'intervenir par la construction de capacités de gouvernance dans les questions de qualité ; *iii)* de participer aux débats scientifiques par la production de connaissances et de contribuer aux dialogues sectoriels locaux par la production de données et d'analyses sur les systèmes.

Ceci étant, l'AFD ménage des possibilités d'évolution des pratiques reliées à ces principes. Ces transformations, perceptibles d'un CIS à l'autre, relèvent de l'adaptation aux évolutions du mandat de l'Agence et des contextes d'intervention : en éducation, la focalisation sur la scolarité primaire universelle s'estompe au profit d'une vision plus englobante de l'éducation de base puis du « continuum » éducatif ; quant à la formation professionnelle, l'approche, à l'origine centrée sur les secteurs productifs structurés de pays intermédiaires, s'élargit vers l'économie informelle et l'Afrique subsaharienne (ASS).

Ces énoncés donnent au CIS un caractère plus précis que les documents de même nature que publient d'autres agences ou banques de développement.

Ce faisant, l'AFD ne prédéfinit pas des enjeux particuliers en termes de problématiques techniques mais garde la possibilité d'une adaptation de ses interventions au cas par cas, en recherchant de façon pragmatique l'adéquation aux besoins locaux.

Cependant, le choix des priorités géographiques des interventions ne relève pas entièrement du CIS. Il est très encadré par les mandats de l'Agence et dépend partiellement de la disponibilité relative des différents instruments financiers. Les documents successifs de cadrage sectoriel, de ce point de vue, relèvent autant de l'argumentaire destiné à des arbitrages intersectoriels internes que du choix stratégique ou de l'orientation opérationnelle de la division Éducation, formation et emploi (EDU).

Ces points de doctrine sont en phase avec l'agenda international (déclaration d'Incheon), ce dernier fournissant désormais aux partenaires un cadre d'intervention moins strict que celui établi en 2000 (cadre d'action de Dakar). L'émergence de l'idée de continuum entre les activités de l'Agence en éducation, formation et emploi trouve un pendant opportun dans cette évolution de l'agenda international, désormais consacré à l'éducation de base, à la formation pour l'emploi et au travail décent.

Agence de dimension moyenne, présente dans de nombreuses géographies, l'AFD cherche à maximiser les effets de ses financements par la recherche de leviers augmentant leur propension à générer des changements. Les appuis

techniques associés aux soutiens sectoriels, la structuration de partenariats avec le secteur privé productif pour la formation professionnelle, la production intellectuelle ou les projets régionaux pilotes dévoués aux questions de qualité sont autant de ces leviers. La production intellectuelle répond aux interrogations de la période et porte sur les leviers possibles ou déjà utilisés pour les interventions. Cependant, le CIS ne précise guère les résultats attendus des activités d'appui ou de production intellectuelle, ce qui n'est pas étranger aux difficultés à retenir ou capitaliser des enseignements fermes et stables de ces activités.

Cohérence du discours stratégique

La question des avantages comparatifs de l'AFD dans ses interventions sectorielles entretient un lien étroit avec celle de la cohérence de son discours stratégique. En effet, ces avantages comparatifs légitiment les interventions de l'Agence dans le secteur et contribuent à les définir : la stratégie d'intervention est cohérente si elle s'appuie sur les avantages comparatifs de l'Agence.

Le travail d'évaluation montre que ces avantages sont diversement perçus, aussi bien en interne que par les partenaires externes, et qu'ils font peu l'objet de capitalisation.

Certains de ces avantages comparatifs sont communs à toutes les divisions de l'AFD : double positionnement, agence technique et banque de développement, capacité à articuler plusieurs instruments financiers au service du même objectif, capacité de production de connaissances. D'autres sont spécifiques à la division EDU : capacité technique nécessaire pour appuyer les agences locales dans le dialogue politique sectoriel, projets et initiatives régionaux. L'évaluation constate un lien entre les positions de la doctrine d'intervention et les avantages comparatifs de l'Agence. Elle relève cependant que, à l'instar des leviers, les avantages comparatifs ne sont pas décrits dans les documents de cadrage et qu'il existe une grande dispersion dans les représentations que s'en font les partenaires extérieurs et les agents eux-mêmes.

Efficacité du discours stratégique

Le CIS apparaît comme un élément de l'appropriation du discours stratégique par les agents. Sa rédaction permet des échanges d'expériences. Cependant, ces échanges ne vont pas jusqu'à constituer une capitalisation formalisée des acquis.

Le CIS n'est pas seul à jouer un rôle dans la lisibilité et l'appropriation des options de l'Agence, il ne le joue pas pour tous et l'élaboration périodique des documents n'entraîne pas une adhésion totale aux principes ou orientations retenues. Le CIS n'est du reste pas exhaustif quant aux orientations stratégiques effectives de l'Agence.

La notoriété externe du CIS est faible. Le rôle et les attentes des projets techniques pilotes sont peu connus et la notoriété des interventions de l'AFD en soutien aux pôles régionaux d'expertise n'est pas parfaite.

Pour l'encadrement des activités opérationnelles, le CIS est généralement perçu comme peu contraignant. Son insertion au sein d'un ensemble de documents de cadrage (externes ou internes, géographiques, thématiques), dont les périodes de validité se chevauchent, lui impose un degré peu élevé de précision, tandis que d'autres éléments, comme les arbitrages sur les instruments financiers, ont un effet important sur les orientations des activités opérationnelles.

Pourtant, l'examen des projets montre une grande conformité d'ensemble aux orientations du CIS en vigueur et une évolution du portefeuille en phase avec l'évolution des CIS successifs. Ce paradoxe apparent entre le caractère peu précis et peu contraignant des documents de cadrage ainsi que leur capacité à influencer, dans les faits, sur l'activité et à lui donner des orientations nouvelles peut tenir de la richesse du processus d'élaboration lui-même ou, plus largement, d'une culture d'entreprise solide et productive, à laquelle le CIS participe aux côtés d'autres éléments, et dont le résultat serait cette capacité à faire coïncider sans contrainte formelle les opérations et les stratégies.

Effacité du portefeuille d'interventions

La recherche d'effets durables des interventions, par des données statistiques sur la scolarisation des jeunes ou leur entrée en formation professionnelle, reste hasardeuse et ne permet pas d'établir une relation certaine entre l'expansion des systèmes et les concours de l'AFD. L'on observe toutefois, dans certains pays, pour l'éducation de base, une congruence entre les croissances les plus remarquables de la scolarisation, la réduction des disparités et la constance des interventions de l'Agence sur le long terme.

L'évaluation relève que le soutien constant aux politiques sectorielles ne suffit pas à empêcher une certaine érosion du dialogue sectoriel, y compris dans les pays où les interventions de l'AFD ont été les plus régulières et les plus massives.

Les effets durables des interventions régionales en éducation de base s'observent parfois *via* la construction

de capacités nationales en évaluation, en analyse et en planification, de même qu'à travers la référence, aujourd'hui généralisée, à la démarche des RESEN, rapports d'État du système éducatif national, porté par le Pôle de Dakar (PDD).

En ce qui concerne la formation professionnelle, l'adoption progressive des démarches de partenariats public-privé (PPP) et du modèle de gestion déléguée des centres est un résultat positif visible des interventions de l'AFD dans certains pays, lié à la fois à la continuité de ses concours, à ses appuis techniques, à son ancrage local fort et à son rôle d'intermédiation politique, ainsi qu'à la présence de stratégies nationales de développement industriel. Qui plus est, ce modèle exerce un certain attrait vis-à-vis des organisations professionnelles et des autres partenaires techniques et financiers. En témoignent la mise en place de partenariats, les délégations de crédits obtenues sur ce modèle ainsi que sa reprise, à titre d'orientation de principe, dans des documents nationaux de stratégie sectorielle.

Recommandations

L'évaluation recommande en premier lieu de conserver l'exercice du CIS, apte à encadrer avec souplesse l'activité opérationnelle et à diffuser une culture professionnelle riche chez les agents. Il serait toutefois souhaitable que le document, plus étoffé, contienne des éléments précis

de capitalisation des expériences. Des méthodes de travail renouvelées devraient permettre une capitalisation accrue. Enfin, quelques mesures simples pourraient améliorer la notoriété du document.

Executive Summary

AFD's Sectoral Intervention Frameworks (SIF) are reference documents that plan and steer its work in a given field over a period of three to five years in addition to providing financial guidelines (amounts planned for support, financial instruments used), technical guidelines (targeting support, links to national policies and other partners) and geographical guidelines.

An SIF encourages collaborative thinking within the Agency, targets activities towards the results to be achieved, and serves as the basis for the Agency's accountability both internally and externally (as regards its partners, civil society, and administrative bodies, among others).

The assessment looks at AFD's sectoral intervention framework on education, training and employment between 2013 and 2015, both as a document and as a process. The questions asked by the terms of reference look successively at the relevance, consistency and effectiveness of the discourse and the portfolio of activities.

The SIF assessment looks at the lessons to be learned by the main departments in question and its recommendations should contribute to improving how the results of the Agency's work are monitored.

This assessment took place between October 2015 and July 2016 and used a variety of tools: study of the project portfolio, literature reviews, interviews, questionnaires, fact-finding field trips and document-based country studies.

Activity report on education, vocational training and employment, 2013–2015

The overarching financial goal for the SIF for 2013–2015 was €800M (annual volume of activities €250–300M).

The table below summarizes commitments over the two year period:

Table 1. Funding granted between 2013 and 2015 (In millions of Euros)

Total support	1,025.5	% Total
Basic education	584.6	57%
Vocational training	209.3	20%
Higher education	145.9	14%
Labour market integration	85.7	8%
Sub-Saharan Africa	750.9	73%
Other areas	274.6	27%
Subsidies	555.2	54%
Loans	470.3	46%

What can be seen here is that the €800M goal was significantly exceeded, with more than €1,000M of support processed and granted under the SIF 2013–2015.

Both the activities conducted and their funding are aligned with the SIF options. There do not appear to be any obvious discrepancies between the actions and the indications set

out by the SIF. While a different distribution of the various funding instruments between geographic areas and sub-sectors was supposedly judged in the same way, some of these show a stronger focus on education, or more significant grants to this sub-sector in Africa.

Answers to assessment questions

Relevance of strategic discourse

AFD's strategic discourse is marked by strong continuity around a small number of stable principles, although it incorporates the possibility of change in related practices. These changes, which are visible from one SIF to another, demonstrate the evolution of the Agency's mandate and the context within which it operates.

These points of doctrine reflect the international agenda (the Incheon Declaration), which provides partners with a looser framework than that established in 2000 (Dakar). The emergence of the idea of a continuum between all the Agency's activities on education, training and employment, is reflected by these changes in the international agenda, which is now open to basic education and training for employment.

The choice of the geographic priorities for activities does not entirely fall to the SIF, but is highly influenced by the Agency's mandates and is, to a certain extent, dependent upon the relative availability of the various financial instruments. From this point of view, successive sectoral guidance documents are not so much arguments aimed at internal intersectoral decisions as the strategic choice or operational direction of the EDU division.

As a medium-sized Agency working in a very wide geographical context, AFD strives to maximise the impact of its funding through seeking key factors that can increase the ability to generate change. Some of these factors include

technical back-up combined with sectoral support, the structure of partnerships with the private sector that is active in vocational training, and intellectual production or regional pilot projects devoted to quality issues. The description of what is expected from support or intellectual production activities is vague in the SIF, which has contributed towards the difficulties it has had in retaining or building upon firm and stable education in these various activities.

Consistency of strategic discourse

The question of the comparative advantages of AFD in its sectoral work is closely linked to that of the consistency of its strategic discourse. Indeed, these comparative advantages justify the Agency's work in the sector and guide their direction: the intervention strategy is coherent if it is based upon the Agency's comparative advantages.

The assessment shows that these advantages are perceived in a variety of ways, both internally as well as by external partners, and that they are not capitalised upon.

Some of these comparative advantages are shared across all AFD divisions (such as dual positioning, technical agency and development bank, the ability to combine several financial instruments within the same objective, and the ability to produce knowledge), while others are specific to the EDU technical division (such as the technical capacity needed to support local agencies in sectoral policy dialogue, projects and regional initiatives). The assessment

highlights a link between the positions of the intervention doctrine and the Agency's comparative advantages. However, it reveals that, as is the case for the key factors that can increase the ability to generate change, the comparative advantages are not described in the framework documents and that the representations which external partners and officers themselves have of them are inconsistent.

Effectiveness of strategic discourse

The SIF appears to be a way for agents to claim ownership of the strategic discourse and, in terms of its process, to share experiences. However, this sharing of experience does not go as far as constituting a formalised capitalisation of results.

The SIF is not the only mechanism to play a role in the legibility and ownership of the Agency's options, and does not do so for all. The regular drafting of documents does not lead to complete compliance with the selected principles or directions. Moreover, the SIF is not exhaustive in terms of the Agency's strategic directions.

External awareness of the SIF is low. The role and expectations of the technical pilot projects are little known and awareness of AFD's work to support the regional expert clusters is imperfect at best.

In terms of guiding operational activities, the SIF is generally perceived as not being particularly restrictive. Its integration into a range of management documents (be they external or internal, geographic, or thematic) whose active periods overlap renders it fairly imprecise, while other elements such as arbitration on financial instruments have a significant effect on the direction of operational activities.

Nevertheless, the project examination process reveals that at a specific time, the existing SIF directions are consistent and the portfolio evolves in line with changes in successive SIFs. This clear paradox between the loose and not particularly restrictive nature of the framework documents and their ability to influence activity in real

terms and provide new direction may demonstrate the depth of the development process itself. More broadly, this could also demonstrate a solid and productive culture of enterprise, to which the SIF and other elements contribute and the result of which is the ability to enable the operations and strategies to overlap without any formal constraints.

Effectiveness of the intervention portfolio

Evaluating the sustainable effect of intervention work through statistical data on young people attending school or vocational training programmes remains uncertain and does not enable us to establish a clear link between expansion of the systems and AFD support. The fact remains, however, that a certain congruity can be observed between the most remarkable improvements in attendance, the reduction of disparities, and long-term consistency of AFD's work in certain countries, in terms of basic education.

The assessment shows that the constant support of sectoral policies is insufficient to prevent a certain erosion of sectoral dialogue even in countries where AFD interventions have been the most regular and extensive.

The long term effects of regional work on basic education can sometimes be seen through the construction of national evaluation capacities, in analysis and planning, and through the now widespread reference to the Country Status Report (CSR) approach taken by the Pôle de Dakar.

In terms of professional training, the gradual adoption of public-private partnerships and the delegated management centre model is a positive and visible result of AFD work in certain countries. This is linked to the continuity of its discourse, its technical support, and its local social policy, but also to the presence of national industrial development strategies. This model also has a certain level of attractiveness in terms of professional organisations and other technical and financial partners. It highlights the establishment of partnerships, the transfer of credits obtained on this model, as well as its uptake (in terms of the direction of principle), in national sectoral strategy documents.

Recommendations

The main recommendation of the assessment is to maintain the work of the SIF, which has been shown to provide flexible guidance for operational activities and a rich professional culture to staff. The document, in a fuller form, would ideally contain precise explanations of how to

capitalise upon experience, so that the renewed working procedures could increase the ability to capitalise upon this further. Finally, the assessment outlines some simple measures to improve awareness of the document.

Introduction

Cette évaluation porte sur le CIS Éducation, formation et emploi 2013-2015 de l'AFD, en tant que document mais aussi en tant que processus. Les questions évaluatives posées par les termes de référence¹ se rapportent successivement sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité du discours et celle du portefeuille d'interventions.

Les CIS de l'AFD sont des documents de référence qui anticipent et encadrent les interventions dans un domaine donné sur une période de trois à cinq ans, et indiquent des orientations financières (montant prévu des concours, instruments financiers mobilisés), techniques (ciblage des concours, articulations avec les politiques nationales et les autres partenaires) et géographiques. Ces documents, élaborés par l'Agence avec consultation des tutelles et de la société civile, sont rendus publics et peuvent être consultés sur son site Internet. Leur préparation suit un processus décrit dans des notes internes à l'Agence.

Un CIS a un triple rôle.

- C'est un processus de réflexion collaborative au sein de l'Agence, et particulièrement d'une division technique, qui permet de faire le bilan des périodes passées et d'appréhender les enjeux d'un secteur en relation avec les possibilités d'intervention de l'Agence.

- C'est également un document de cadrage des opérations en lien avec les résultats à atteindre.

- Enfin, c'est un instrument de dialogue et de communication au sein de l'Agence et vis-à-vis de l'extérieur (partenaires, société civile, tutelles).

Le CIS énonce les positionnements et les priorités stratégiques par secteurs et par ensembles géographiques ; il décrit les instruments financiers mobilisables selon les différents axes d'intervention.

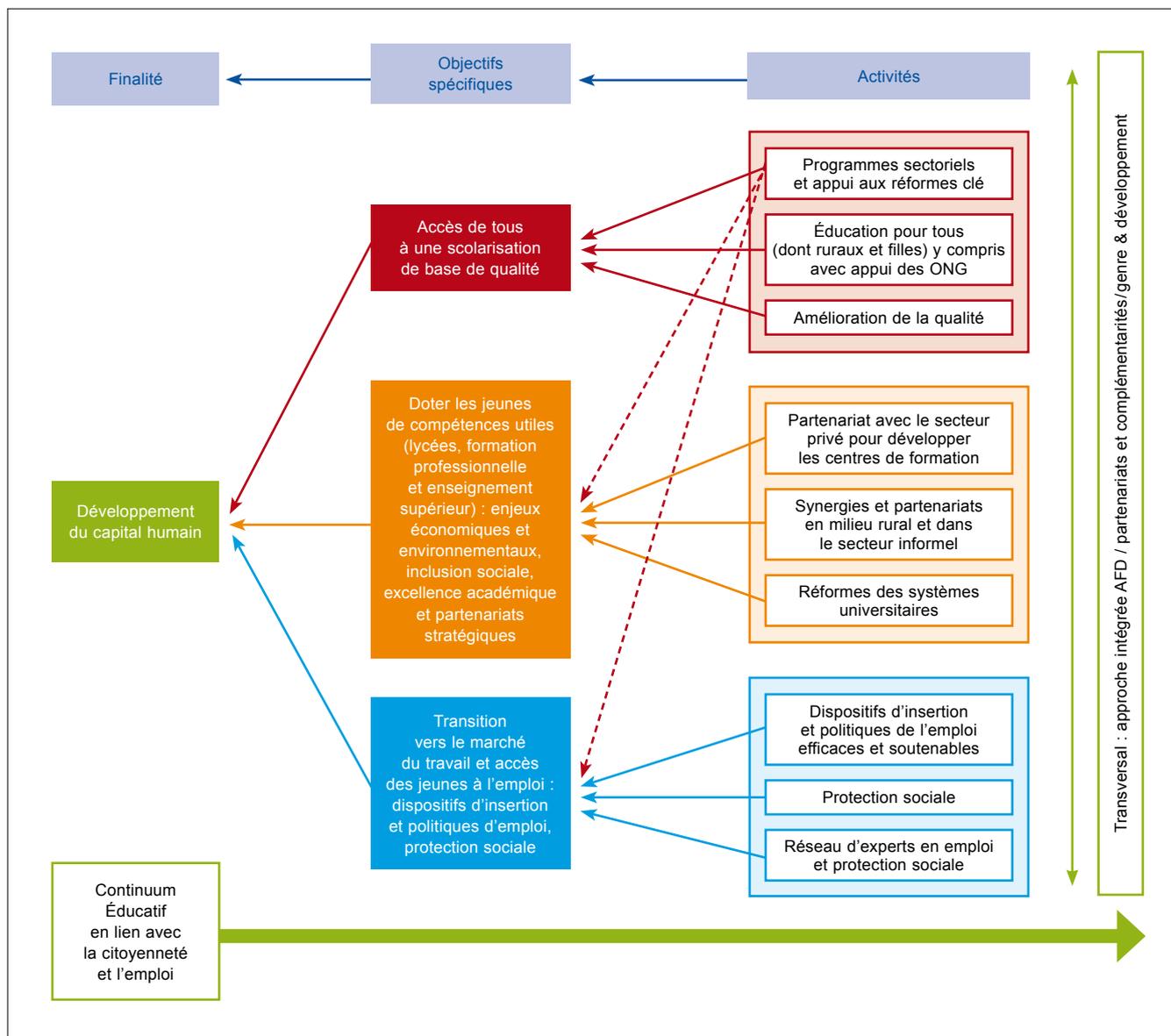
Les directions géographiques s'y réfèrent, notamment lors de la rédaction des cadres d'intervention régionaux (CIR) et des cadres d'intervention pays (CIP). C'est ainsi que le CIS s'intègre à un ensemble complet de documents de cadrage élaborés selon des logiques sectorielles, géographiques et transversales. Il sélectionne les axes d'intervention de la division technique en se fondant sur des critères objectifs, notamment l'offre technique de l'AFD et la valeur ajoutée de son expertise.

Le secteur de l'éducation, de la formation et de l'emploi a fait l'objet de quatre CIS : 2003-2005, 2006-2008, 2010-2012 et 2013-2015. Le passage d'un CIS à l'autre ménage une période de latence d'une à deux années lors de l'élaboration du CIS suivant. La rédaction du CIS 2013-2015 a ainsi débuté en juillet 2012, pour être validé en janvier 2014.

¹ Les termes de référence sont reproduits en annexe 7.

La logique d'intervention du CIS 2013-2015 peut être schématisée de la façon suivante :

Schéma 1. Logique d'intervention du CIS 2013-2015



Source : Le Vif du Sujet d'après les données AFD, CIS Éducation, formation et emploi 2013-2015.

La division Évaluation et capitalisation (EVA) a inscrit à son programme de travail l'évaluation des CIS, qui n'avait encore jamais été entreprise. Le CIS Éducation, formation

et emploi 2013-2015 fait partie des deux premiers CIS à bénéficier de cette démarche.

Objectifs de l'évaluation

L'évaluation du CIS Éducation, formation et emploi 2013-2015 vise en premier lieu l'apprentissage des principaux services concernés : la division Éducation, formation, emploi, la division Pilotage stratégique et redevabilité et, dans une moindre mesure, les départements géographiques et les agences locales. Elle doit contribuer à la préparation du prochain CIS. Elle doit apporter un regard extérieur et construit sur :

- la pertinence du positionnement et des choix stratégiques de l'AFD (le discours) en matière d'éducation, de formation et d'emploi entre 2013 et 2015 ;
- le rôle de l'outil CIS Éducation, formation et emploi ;
- la contribution de l'AFD à la définition et la mise en œuvre de politiques publiques ainsi qu'à des résultats de développement dans le secteur de l'éducation et de la formation professionnelle.

Cette évaluation doit également contribuer, au travers de ses recommandations, à un meilleur suivi des résultats des interventions, en lien avec les objectifs du CIS.

Elle constitue enfin un élément de la redevabilité de l'Agence vis-à-vis de ses tutelles, de la société civile et des pays bénéficiaires.

Le questionnaire porte à la fois sur le discours stratégique, sur les pratiques opérationnelles qu'il encadre et sur leurs effets.

À propos du discours stratégique, il s'agit de se prononcer sur :

- la cohérence interne des différents discours stratégiques de l'AFD et des tutelles, au sein desquels s'inscrit le CIS ;
- la continuité et les évolutions ;
- la mise en valeur dans les documents stratégiques des avantages comparatifs de l'AFD.

Pour les pratiques opérationnelles et leurs effets, l'évaluation examine :

- la capacité du CIS à encadrer les activités opérationnelles ;
- la capacité du discours stratégique à nourrir des orientations favorables des politiques publiques dans les pays d'intervention ;
- l'efficacité ou l'efficience des concours de l'AFD, en fonction de ses choix stratégiques.

Démarche de l'évaluation

Cette évaluation porte sur le CIS 2013-2015. Cependant, pour certaines questions et dans la mesure où le cycle de vie d'un projet, de sa conception à la fin de son exécution, excède la période d'un CIS, il a été nécessaire d'examiner des projets ayant vu le jour sous des CIS antérieurs. C'est le cas lorsque l'évaluation porte sur les effets à long terme des engagements de l'AFD. La comparaison entre le CIS 2013-2015 et les précédents a également rendu possible

une mise en perspective et a permis de relever les éléments de continuité et d'évolution du discours stratégique.

Une équipe de cinq consultants a mené cette évaluation en plusieurs phases, en mobilisant des outils et des méthodes variés. Elle a échangé régulièrement avec un groupe de référence constitué par EVA, composé de cadres de l'AFD et de personnalités qualifiées.

Une phase de cadrage, d'octobre à mi-novembre 2015, a permis à l'équipe de prendre connaissance de l'abondante documentation de base et de réaliser des entretiens préliminaires avec vingt agents de l'AFD, de différentes divisions et de deux agences locales. Une note de cadrage, issue de ces travaux préliminaires, précisait la méthodologie² et posait quelques hypothèses de travail, constituant le fil rouge des questionnements.

Pendant la mise en œuvre proprement dite de l'évaluation, les consultants ont eu recours à différents instruments :

i) une revue de littérature, permettant de situer l'action de l'AFD en éducation, formation et emploi dans l'ensemble plus vaste des problématiques du développement sectoriel et de l'aide publique. Cette revue ne donne pas lieu dans le rapport à une synthèse spécifique mais en nourrit les développements chaque fois que cela est pertinent ;

ii) une analyse technique et financière du portefeuille de projets : en fonction des questions évaluatives, cet examen est centré sur les projets instruits entre 2013 et 2015 ou sur une période plus longue. En effet, la durée de vie des projets excède souvent celle d'un CIS et la période de l'instruction peut parfois se trouver affectée par le renouvellement d'un CIS ou d'un autre instrument de cadrage³. Le bilan complet de cette revue des projets figure en annexe du rapport, une synthèse de ce bilan est présentée dans le rapport, au point n° 2 ;

iii) des entretiens : 38 entretiens ont été menés auprès de l'AFD (sièges et agences), du Bureau régional pour l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Ouest du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), de l'Institut international de planification de l'éducation (IIEPE), de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), de la Banque mon-

diale, du Partenariat mondial pour l'éducation (PME) et de Solidarité laïque. Lors des missions sur le terrain, les consultants ont également mené des entretiens avec les autres partenaires techniques et financiers ainsi qu'avec des cadres des ministères ou organismes publics et privés concernés ;

iv) un questionnaire de perception portant sur le CIS. Ce questionnaire a été envoyé à 65 agents de l'AFD, au siège et dans les agences ; 18 ont répondu. Les réponses ont fait l'objet d'une analyse non quantitative. Ce questionnaire et le profil des répondants sont présentés en annexe ;

v) quatre missions sur le terrain, chacune de six jours : Sénégal, éducation de base (deux consultants) ; Madagascar, éducation de base (un consultant) ; Maroc, formation professionnelle (deux consultants) ; Sénégal, formation professionnelle (un consultant). Le choix des pays visités a été arrêté par accord entre le groupe de référence et les consultants. Les missions sur le terrain ont permis de reconstituer la chaîne des interventions sectorielles de l'AFD sur une longue durée (une quinzaine d'années), d'examiner la production de résultats de développement et les mécanismes par lesquels l'AFD en réalise le suivi et de recueillir les perceptions des autorités nationales et des autres partenaires techniques et financiers ;

vi) deux études de cas, basées uniquement sur une étude documentaire et des entretiens : Burkina Faso (éducation de base) et Vietnam (formation professionnelle).

Ce rapport articule les constats que les différents instruments de l'évaluation ont permis de formuler, en les présentant en réponse aux sept questions évaluatives des termes de référence.

² La méthodologie de réponse aux questions évaluatives, qui détaille notamment les critères de jugement utilisés, est présentée en annexe 5.

³ Toutefois, peu de projets se sont trouvés à cheval entre les trois derniers CIS : parmi les projets encore actifs, deux projets ayant fait l'objet d'une décision d'octroi en 2010 avaient des Fiches d'identification de projet (FIP) validées en 2009, un projet ayant fait l'objet d'une décision d'octroi en 2012 avaient des FIP validées en 2010.

Les sept questions de l'évaluation

Q1 : Dans quelle mesure les choix stratégiques de l'AFD en matière d'éducation, de formation et d'emploi répondent-ils aux enjeux globaux du secteur et aux besoins des géographies d'intervention ? (Pertinence du discours stratégique).

Q2 : Dans quelle mesure le CIS 2013-2015 mobilise-t-il les leviers identifiés comme efficaces par la recherche et les évaluations existantes pour atteindre des résultats de développement et de quelle manière ? (Pertinence du discours stratégique).

Q3 : Dans quelle mesure le CIS 2013-2015 valorise-t-il les avantages comparatifs de l'AFD dans une perspective d'articulation et d'innovation par rapport aux autres bailleurs ? (Cohérence externe du discours stratégique).

Q4 : Dans quelle mesure le CIS contribue-t-il à la lisibilité et l'appropriation de la stratégie, d'une part, et à la capitalisation des expériences et à l'apprentissage de l'AFD, d'autre part ? (Efficacité du discours stratégique).

Q5 : Dans quelle mesure le CIS 2013-2015 est-il un outil de cadrage et de pilotage de l'activité de l'AFD sur ce secteur ? (Efficacité du discours stratégique).

Q6 : Dans quelle mesure la stratégie de l'AFD en appui à l'éducation de base (primaire et collège) contribue-t-elle à l'accès des garçons et des filles à une scolarisation de qualité ? (Impact du discours stratégique, efficacité du portefeuille d'interventions)

Q7 : Dans quelle mesure la stratégie de l'AFD de développement de partenariats public-privé a-t-elle produit des résultats dans le secteur de la formation professionnelle ? (Impact du discours stratégique, efficacité du portefeuille d'interventions)

Cet exposé est précédé par une revue factuelle des projets et suivi par une analyse reprenant les hypothèses de travail formulées lors de la phase de cadrage. Le rapport se conclut par une description des forces, des faiblesses, des menaces et des opportunités qui caractérisent le CIS, comme processus et comme document, ainsi que par des recommandations adressées à l'AFD.

L'ampleur considérable et la variété de la documentation à étudier ont constitué la principale difficulté de ce travail. Le format du rapport, nécessairement synthétique, ne permet pas de rendre compte de tous les détails que les consul-

tants ont pu relever ou qui ont fait l'objet de demandes d'investigation complémentaire de la part du groupe de référence ou des divisions concernées. Les annexes tentent de répondre à ces demandes.

Le périmètre temporel de l'évaluation a également constitué une difficulté, la durée du cycle de projet étant bien supérieure à celle d'un CIS. Enfin, la reconstitution des chaînes de résultats (questions 6 et 7) reste limitée par la complexité des relations entre le développement des systèmes éducatifs ou de formation et les interventions extérieures, éventuellement multiples, qui le favorisent.

1. Synthèse du bilan

1.1. Les orientations du CIS 2013-2015

Les orientations opérationnelles du CIS sont déclinées selon trois axes d'intervention présentés schématiquement *supra* :

- Axe 1 – Éducation : favoriser l'accès de tous les enfants à une scolarisation de base de qualité (cycle primaire et collège), permettant une alphabétisation durable et un parcours autonome vers des formations ou vers l'emploi ;
- Axe 2 – Formation : doter les jeunes de compétences utiles dans leur vie citoyenne et sur le marché du travail en développant une offre de formation (lycée, formation professionnelle et enseignement supérieur) alliant adaptation aux enjeux économiques et environnementaux, inclusion sociale, excellence académique et partenariats ;
- Axe 3 – Emploi et protection sociale : favoriser une transition réussie vers le marché du travail et l'accès de tous les jeunes à des emplois décents, en appuyant les dispositifs d'insertion et les politiques d'emploi.

Pour ces trois axes, le CIS indique les priorités d'intervention par géographie et, éventuellement, les concours envisagés par pays.

La réalisation d'études ciblées, d'un programme de recherche et la consolidation d'un réseau d'experts doivent compléter les activités des projets afin d'améliorer la qualité des interventions et les résultats de développement.

L'objectif financier global du CIS pour 2013-2015 est de 800 millions d'euros, soit un volume d'activités annuel de 250 à 300 millions d'euros, avec une répartition des

financements de 30 % pour l'axe 1, de 40 % pour l'axe 2 et de 30 % pour l'axe 3 ; cet accroissement par rapport au CIS précédent implique notamment d'augmenter les activités en faveur de la formation et de l'emploi⁴.

Dans ses principes d'utilisation des instruments financiers, le CIS énonce par ailleurs que :

- la subvention sera le produit financier privilégié pour l'enseignement fondamental dans les pays les moins avancés (PMA). Le financement en prêt du collège sera également exploré, dans les pays qui sont en capacité d'emprunter au regard des critères internationaux ;
- les interventions de l'AFD dans le domaine de la formation peuvent mobiliser l'ensemble de son offre technique et financière. En subventions, l'accent sera mis sur l'accompagnement, tandis que les prêts, dans les pays éligibles, seront destinés au développement des infrastructures ;
- pour l'enseignement fondamental, l'AFD accompagnera en priorité les pays éligibles au PME ainsi que ceux déposant une requête, en particulier en Afrique francophone, en obtenant si possible la gestion déléguée des fonds du PME ;
- l'appui aux politiques d'emploi reposera en priorité sur les prêts souverains en Méditerranée, Asie, Amérique latine et Caraïbes et sur les contrats de désendettement développement (C2D⁵) en Afrique ;
- l'AFD développera une approche différenciée de la promotion de la protection sociale. L'appui aux pays émergents se fera en priorité sous forme d'assistance technique.

⁴ Comme le montant des subventions est limité et détermine un montant maximal possible pour les interventions en éducation de base, les pays cibles étant peu éligibles aux prêts, l'augmentation des concours ne pourra résulter que d'une augmentation plus que proportionnelle de ceux destinés aux axes 2 et 3.

⁵ Le C2D est un mécanisme par lequel le remboursement par un pays de sa dette bilatérale est réaffecté à son profit au titre de l'aide au développement, selon une convention négociée.

Un soutien financier aux mécanismes de protection sociale, sous forme de subventions, ne pourra être envisagé que dans les PMA ;

• l'AFD pourra intervenir *via* des prêts sur la partie haute du système éducatif (lycée et enseignement supérieur).

1.2. Bilan synthétique des réalisations du CIS 2013-2015

Un bilan détaillé du CIS 2013-2015 est proposé dans les annexes 1 (cartographie des projets et tableaux détaillés sur les engagements et les décaissements) et 2 (réalisations et conformité aux objectifs du CIS 2013-2015).

Ce bilan comprend les projets dont la date d'octroi du financement est comprise entre janvier 2013 et décembre 2015. L'affectation des projets par catégorie (axes, géographies et instruments) est basée à la fois sur les classifications de l'AFD et l'analyse des consultants. Les points saillants en sont proposés ci-dessous.

1.2.1. Le portefeuille de projets suivant les trois axes stratégiques

L'observation du portefeuille de projets 2013-2015 montre une bonne conformité avec les axes stratégiques et les objectifs énoncés dans le CIS.

En éducation, les concours en appui aux programmes sectoriels permettent la participation de l'AFD au dialogue sectoriel, présence renforcée par la gestion déléguée de fonds au Burkina Faso (fonds du PME) et au Niger (fonds de la coopération suisse). Ces concours s'accompagnent d'appuis techniques à même de renforcer les capacités des acteurs locaux. Les C2D apportent une contribution importante aux programmes sectoriels nationaux, le C2D Côte d'Ivoire ayant une place exceptionnelle de par sa couverture du système éducatif (composantes éducation, formation professionnelle et emploi, supérieur) et son montant (226 millions d'euros).

D'autres projets concourent à l'accès à une éducation de base de qualité en appuyant les niveaux primaire et secondaire, tant sur le plan de l'augmentation des capacités

d'accueil que de l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Des interventions sont proposées, en milieu rural et urbain. Trois projets FISONG (Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG) explorent par ailleurs spécifiquement les moyens d'améliorer l'accès à l'éducation fondamentale des populations les plus vulnérables, ainsi que leur maintien dans le système scolaire.

Enfin, cinq concours régionaux s'attachent à améliorer la qualité des enseignements par des projets innovants concernant les langues nationales en Afrique, les technologies de l'information et de la communication ainsi que l'observation des pratiques de classe. Par ailleurs, l'AFD poursuit son soutien au Pôle de Dakar, qui accompagne ses pays partenaires dans l'analyse et le diagnostic de leurs systèmes éducatifs.

En formation professionnelle, de nombreux concours se rapportent au premier sous-axe relatif à « l'approche historique de l'AFD » (partenariats public-privé dans le secteur productif et tertiaire moderne). Cette approche est complétée par un appui à la structuration des dispositifs nationaux dans leur ensemble et de leur financement (fonds dédiés de formation), de façon à permettre un passage à l'échelle.

Tous ces projets se caractérisent par des activités communes : *i*) implication des acteurs économiques ; *ii*) soutien aux projets de formation initiés directement par les opérateurs économiques ; *iii*) soutien aux services publics pour la mise en place de lycées techniques et de centres de formation professionnelle dédiés aux secteurs productifs, industriels et tertiaires porteurs ; et *iv*) soutien aux réformes sectorielles et à la mise en place de dispositifs nationaux de formation initiale et continue soutenables.

Une diversité de mise en œuvre est cependant observée dans les pays d'intervention, selon : *i)* le contexte social, économique et politique ; *ii)* l'historique des actions de l'AFD et/ou des autres partenaires ; *iii)* le degré de liberté d'action dont dispose l'AFD.

Le second sous-axe, « secteurs rural et/ou informel », est investi de manière croissante, quoique plus marginale en termes de montants de financement, *via* notamment le financement sur FISONG de quatre projets pour la formation par l'apprentissage en vue d'une insertion professionnelle. Certaines composantes d'autres projets visent également le secteur rural, les populations marginalisées ou l'apprentissage.

Dans le supérieur, l'AFD intervient dans un champ géographique qui dépasse le cadre de l'Afrique francophone : en Côte d'Ivoire, au Sénégal mais aussi au Liban et en République dominicaine. Le point commun de ces interventions est de favoriser une orientation professionnelle de l'enseignement supérieur.

Pour l'emploi et l'insertion, l'insertion professionnelle est en toute logique présentée comme la finalité des projets de soutien aux dispositifs de formation professionnelle ; ainsi, certains projets d'appui à la formation professionnelle proposent des composantes « emploi » mais ont été classés par convention comme des projets « formation professionnelle » (voir aussi la section 1.3.). Les projets strictement dédiés aux thèmes de l'emploi, de l'insertion et

de la protection sociale sont peu nombreux dans le portefeuille 2013-2015⁶. Il est probable que la mise en œuvre de projets dans ce domaine se trouve limitée par la faiblesse, voire l'absence de dispositifs d'insertion ou de politique nationale de l'emploi.

1.2.2. Études, recherche et réseaux d'experts

Le programme d'études et de recherche mis en œuvre pendant la période 2013-2015 a suivi les thématiques annoncées dans le CIS.

En éducation, les problématiques du collège, qui fait l'objet d'un programme de recherche particulier, du numérique en Afrique, et de l'éducation arabo-islamique ont été abordées, de même que des thèmes plus transversaux tels que les analyses statistiques en éducation ou les notions de qualité et de capital humain.

Sur les questions de formation, les études se sont penchées sur les partenariats public-privé, le financement de la formation professionnelle, les métiers verts et l'intégration de l'approche genre dans les projets.

De nombreux travaux ont également été conduits sur les questions de l'emploi et de l'insertion, particulièrement pour les jeunes et les femmes, et de la protection sociale. Pour la zone sahélienne, des études ont été faites sur la jeunesse vulnérable et les perspectives offertes par les travaux à haute intensité de main-d'œuvre.

1.2. Bilan synthétique des réalisations du CIS 2013-2015

Le CIS 2013-2015 marque un tournant dans les interventions de l'AFD sur les segments éducation, formation et emploi, sur les plans quantitatif et qualitatif. Le montant cumulé des objectifs d'engagements en éducation, formation et emploi (800 millions d'euros) est inédit.

Les tableaux 2, 3 et 4 récapitulent les grandes orientations des activités instruites pendant la validité du CIS 2013-2015. Des tableaux plus détaillés sont disponibles en annexes 1 et 2.

⁶ Volets C2D en Côte d'Ivoire, en Mauritanie et au Maroc.

Tableau 2. Financements octroyés entre 2013 et 2015 – Afrique subsaharienne

<i>En millions d'euros</i>	Tous secteurs	Éducation	Formation professionnelle	Supérieur	Insertion-emploi
Subventions	529	304,4	122,4	67	35,2
dont C2D	333	144,8	88	65	35,2
C2D en % subventions	63 %	48 %	72 %	97 %	100 %
Subventions % total	70 %	61 %	94 %	79 %	100 %
Prêts	221,9	195,9	8	18	-
dont prêts très concessionnels	37	19	-	18	-
dont prêts souverains	162	154	8	-	-
dont prêts non souverains	22,9	22,9	-	-	-
Prêts % total	30 %	39 %	6 %	21 %	-
Total	750,9	500,3	130,4	85	35,2
% total	-	67 %	17 %	11 %	5 %

Source : Le Vif du Sujet d'après les données AFD.

Tableau 3. Financements octroyés entre 2013 et 2015 – Autres géographies*

<i>En millions d'euros</i>	Tous secteurs	Éducation	Formation professionnelle	Supérieur	Insertion-emploi
Subventions	26,2	4,3	20,7	0,7	0,5
dont C2D	-	-	-	-	-
C2D en % subventions	-	-	-	-	-
Subventions % total	10 %	5 %	26 %	1 %	1 %
Prêts	248,4	80	58,2	60,2	50
dont prêts très concessionnels	-	-	-	-	-
dont prêts souverains	209,2	80	58,2	21	50
dont prêts non souverains	39,2	-	-	39,2	-
Prêts % total	90 %	95 %	74 %	99 %	99 %
Total	274,6	84,3	78,9	60,9	50,5
% total	-	31 %	29 %	22 %	18 %

* Selon la classification de l'AFD : Méditerranée – MED (pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient), Asie – ASI, Amérique latine et Caraïbes – ALC.

Source : Le Vif du Sujet d'après les données AFD.

Tableau 4. Financements octroyés entre 2013 et 2015 – Synthèse

Total des concours	1 025,5	% total
Éducation	584,6	57 %
Formation professionnelle	209,3	20 %
Supérieur	145,9	14 %
Insertion Emploi	85,7	8 %
Afrique subsaharienne	750,9	73 %
Autres géographies	274,6	27 %
Subventions	555,2	54 %
Prêts	470,3	46 %

Source : Le Vif du Sujet d'après les données AFD.

Le premier constat est que l'objectif d'engagement de 800 millions d'euros est largement dépassé, avec plus de 1 milliard d'euros de concours instruits et octroyés sous couvert du CIS 2013-2015.

Il est possible de conclure que les activités effectives et leurs modalités de financement sont alignées sur les options affichées par le CIS.

Ainsi, en Afrique, les subventions sont plutôt employées pour les soutiens à l'éducation de base, secteur qui bénéficie de 58 % des subventions. Dans cette région, les concours sur ce secteur sont composés de 61 % de subventions, ce qui correspond à l'annonce selon laquelle « *la subvention sera le produit financier privilégié pour l'enseignement fondamental dans les pays les moins avancés* ». Cependant, on peut également constater que la part de subventions est plus importante en formation professionnelle (94 %) qu'en éducation de base – mais il est vrai que le CIS n'a pas dit que l'enseignement fondamental sera privilégié pour les subventions. Dans le même ordre d'idées, on voit que, conformément au CIS, la formation professionnelle mobilise l'ensemble des instruments financiers, ce qui est aussi le cas de l'éducation.

Une réserve pourrait être apportée quant aux prévisions de répartition des financements entre sous-secteurs. Si la formation professionnelle et le supérieur totalisent 34 % des engagements, ce qui reste proche de l'objectif annoncé de 40 %, l'éducation (axe 1) concentre 57 % des financements contre une prévision de 30 %, les interventions en faveur de l'insertion et de l'emploi restant en deçà des objectifs (8 % contre 30 %).

L'observation de ces proportions et l'examen dans son ensemble du portefeuille 2013-2015 doivent cependant s'opérer avec une certaine prudence pour plusieurs raisons :

- les cadrages externes de l'activité de l'AFD indiquent des priorités géographiques et thématiques, dont les indicateurs peuvent changer, et qui suivent un calendrier différent de celui des CIS ;
- EDU ne maîtrise pas l'arbitrage sectoriel interne à l'AFD relatif aux différentes sources de financement ;
- une période de trois années est plus courte que le cycle d'un projet, du début de son instruction à sa clôture ; elle voit la mise en œuvre de concours instruits auparavant et ne voit que marginalement l'exécution des projets qu'elle aura initiés ;

- une seule opération financière peut faire varier très sensiblement les parts respectives des financements des sous-secteurs et des géographies dans le volume total de l'activité⁷ ; de même, il arrive que des intentions ne se concrétisent pas ;

- il est parfois malaisé de ventiler les financements de certaines opérations entre l'axe « emploi » et l'axe « formation professionnelle »⁸.

Il est donc difficile de formuler un jugement solide sur la congruence entre l'activité réelle et le cadrage du CIS, en termes financiers, dans la mesure où le CIS indique des

orientations, dont certaines sont exprimées pour des géographies, d'autres pour des sous-secteurs et d'autres pour des instruments financiers. Tout ce que l'on peut affirmer est que : *i)* on ne note pas d'écart manifeste entre les réalisations et les indications du CIS ; et *ii)* d'autres répartitions des divers instruments de financement entre géographies et sous-secteurs auraient été jugées conformes de la même façon, certaines d'entre elles marquant par exemple une priorité plus forte à l'éducation, ou une proportion plus importante de la subvention dans les financements de ce sous-secteur en Afrique.

⁷ En voici deux exemples : *i)* un prêt de 50 millions d'euros au Maroc représente la totalité des engagements concernant l'emploi hors Afrique subsaharienne et 59 % du montant total des engagements sur cette thématique ; *ii)* deux prêts souverains ont un poids très important dans le portefeuille éducation de base : le Gabon (CGA1150) pour 154 millions d'euros et le Maroc (CMA1122) pour 80 millions d'euros. Ces concours représentent respectivement 31 % et 95 % des engagements en éducation de base en Afrique et dans les autres géographies et 40 % des engagements en éducation de base.

⁸ Exemples : CBJ1199, financement du Projet d'appui à la formation professionnelle et à l'insertion des jeunes (composante 2 : Renforcer et améliorer le niveau d'insertion des jeunes dans l'emploi, en partenariats avec les acteurs locaux) ; CGN1196, subvention C2D de 15 millions d'euros pour le financement du Projet d'amélioration de la formation et de l'insertion dans les secteurs agricole et minier (PAFISAM) en Guinée ; CML1197, financement du projet Amélioration de la compétitivité des entreprises par la formation professionnelle dans les régions de Sikasso et Ségou, avec une composante 3 : Appuis institutionnels et développement des partenariats.

2. Réponses aux questions évaluatives

2.1. Répondre aux enjeux du secteur et aux besoins des pays d'intervention

Dans quelle mesure les choix stratégiques de l'AFD en matière d'éducation, de formation et d'emploi répondent-ils aux enjeux globaux du secteur et aux besoins des géographies d'intervention ? (Pertinence du discours stratégique)

2.1.1. Les choix stratégiques marqués par les CIS et leur évolution

La question de l'adéquation entre les choix sectoriels stratégiques de l'Agence et les besoins des pays d'intervention nécessite d'analyser deux points préalables pour tenter d'identifier ces choix puis ces besoins : la caractérisation du positionnement stratégique de l'AFD au travers d'une analyse de ses continuités et inflexions sur la période 2003-2015, d'une part, et l'identification des enjeux globaux du secteur tels que relayés dans la littérature, d'autre part.

L'identification des choix stratégiques repose sur la lecture des choix stratégiques exprimés dans les quatre CIS qui se sont succédé depuis 2003. Les éventuels écarts entre le discours stratégique et la réalité de l'action, tels qu'ont pu l'appréhender la revue des projets et les missions sur le terrain, seront examinés ultérieurement.

L'expression « *choix stratégiques* » revêt une multitude de significations, dont toutes ne seraient pas productives pour l'évaluation du CIS. Par exemple, nous ne retiendrons pas une formulation du type « *améliorer la qualité des enseignements* » comme étant l'expression d'un choix

stratégique⁹. Cette formulation est trop générale et ne permet pas d'imaginer si un choix inverse ou différent aurait été possible. Nous nous intéresserons, pour ce travail, à des options prises par le CIS pour lesquelles des options différentes ou opposées auraient été envisageables, ou pour lesquelles on pourra retracer un questionnement continu au fil des CIS successifs ou des inflexions dans le temps.

Le mot « *choix* » renvoie lui-même à des difficultés redoutables. C'est peu dire que le positionnement sectoriel de l'AFD s'inscrit au sein de marges de manœuvre étroites, bornées :

i) de l'extérieur de l'Agence par les directives des tutelles – contrat d'objectifs et de moyens (COM)¹⁰, stratégie pour l'éducation du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI)¹¹ – et par les orientations politiques de l'aide publique française – décisions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)¹² –, elles-mêmes en lien avec les engagements extérieurs auxquels la France a souscrit. Le dernier COM ne mentionne cependant pas précisément le secteur de l'éducation et de la formation ; il n'est donc contraignant que pour l'ensemble des activités de l'Agence qui doivent respecter, de façon globale, les priorités que ce document indique ;

⁹ Il en va différemment lorsqu'un CIS, comme celui de 2010-2012, indique que la qualité est abordée par la construction de capacités de gouvernance – ce n'est en effet pas l'analyse la plus commune des déterminants de la qualité.

¹⁰ Contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2014-2016 entre l'État et l'AFD.

¹¹ *L'action extérieure de la France pour l'éducation dans les pays en développement 2010-2015*, MAEE, 2010, 12 pages.

¹² Relevé de décisions du CICID, 31 juillet 2013.

ii) par des orientations stratégiques géographiques de l'Agence (CIR, CIP) et par la disponibilité relative des divers instruments qu'elle peut mobiliser, par la configuration de son organisation interne¹³ et les bilans tirés d'expériences antérieures.

Le travail porte ici sur quatre CIS successifs, la recherche des affirmations les plus constantes et des évolutions de l'un à l'autre nous aidant à appréhender les choix stratégiques de l'Agence.

Les quatre CIS (2003-2005, 34 pages ; 2006-2008, 52 pages ; 2010-2012, 20 pages ; 2013-2015, 23 pages) diffèrent dans leur format comme dans l'exposition de leurs choix.

Le CIS 2003-2005 est marqué par la limitation du mandat de l'Agence, encore importante à l'époque, avant que le CICID de 2004 ne désigne l'AFD comme opérateur pivot de l'aide française à l'éducation de base et à la formation professionnelle. L'approche de l'éducation et de la formation est orientée par l'économie, le développement du « *capital humain* » étant recherché comme moteur de la croissance. Bien que le mandat de l'Agence soit encore contraint¹⁴, ce premier CIS contient de longs développements en faveur des approches en soutien aux politiques sectorielles, vues comme « *favorisant une meilleure insertion de l'aide française dans les pratiques collectives des bailleurs de fonds* » et permettant de bénéficier d'un effet de levier par le développement du dialogue politique. Cette orientation stratégique, exprimée et justifiée avec clarté en 2003, s'est maintenue sans interruption jusqu'aujourd'hui, mais sous des justifications un peu différentes. En 2003, le CIS préconise que l'appui aux politiques sectorielles nationales se concrétise par une mise en œuvre opérationnelle ciblée sur un territoire circonscrit, provincial ou régional. Cette pratique est présentée comme un « *avantage comparatif* » de l'Agence.

Le même document indique que la priorité donnée à la scolarité primaire universelle (SPU) « *s'impose à tous* » et se montre favorable au développement d'offres privées dans la partie haute des systèmes éducatifs, que l'AFD serait prête à soutenir. Le soutien au développement des collèges n'est pas exclu « *dans les pays où le [taux brut de scolarisation] primaire est supérieur à 60 %* ».

En formation professionnelle, les options énoncées correspondent à des choix déjà éprouvés par l'Agence, en faveur de partenariats avec les branches professionnelles mettant « *l'entreprise au cœur des dispositifs de formation* », dans l'optique d'un pilotage de l'offre par la demande.

Le CIS 2003-2005 contient des développements explicites sur la relation entre les instruments financiers mobilisables, les secteurs et les géographies d'intervention. Il indique que « *l'agenda international surdétermine le choix des pays, des secteurs, des produits, voire des montants et des rythmes d'engagement [...] la nature des concours financiers conditionne aussi largement les priorités sectorielles et géographiques* » et fait de la ressource sur subvention une priorité accordée à l'éducation de base dans les pays éligibles à l'initiative *Fast Track*, quoique pouvant aussi permettre d'initier des projets de formation professionnelle dans les PMA subsahariens et d'engager des projets pilotes.

Le CIS 2006-2008, le plus détaillé, se présente comme une actualisation du précédent. Il reprend les mêmes orientations stratégiques mais annonce bien des évolutions. Il fonde l'aide au secteur sur la lutte contre la pauvreté, dans une signification élargie renvoyant aux travaux d'Amartya Sen.

Sur l'éducation de base, il revendique « *une priorité désormais plus grande aux aspects de qualité et d'équité* » qui doit passer par des interventions systématiques de renforcement de capacités des administrations sectorielles.

¹³ Ainsi, en 2004, l'Agence s'est considérée comme mal configurée pour assumer la gestion de dispositifs de coopération qui mobilisaient encore de nombreux assistants techniques et qu'elle héritait de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (Balmès, 2015b, page 11). Ainsi, plusieurs CIS font observer que la participation fructueuse de l'AFD aux dialogues sectoriels nationaux ne cadre pas toujours parfaitement avec le déploiement et la disponibilité des agents spécialisés, ce que les entretiens menés confirment.

¹⁴ Balmès (2015b) insiste sur le parallèle entre l'évolution des CIS et les extensions successives du mandat de l'Agence.

Le document énumère les domaines qu'il juge prioritaires pour ces renforcements de capacités. Ce CIS est le premier à mentionner la question des langues d'enseignement utilisées pour les premiers apprentissages, en se fondant sur des recherches sur l'efficacité des apprentissages. Il maintient le principe du soutien aligné aux politiques sectorielles mais ajoute à la justification par l'alignement des bailleurs des « principes » devant guider cette approche : l'insertion des politiques éducatives dans les stratégies de développement, l'appropriation par les partenaires, la priorité accordée aux résultats et la prise en compte des allocations intrasectorielles dans le cadre de la priorité accordée à la SPU. Le document ouvre davantage les perspectives de soutien au collège : en notant que « *l'extension de l'enseignement est justifiée à plus d'un titre* », il supprime la condition d'atteinte d'un certain taux d'achèvement primaire fixée dans le CIS précédent.

Sur la formation professionnelle, ce deuxième CIS endosse les éléments de doctrine énoncés par le document antérieur, et hérités de la tradition, mais il interroge la pertinence de cette approche, telle quelle, au sud du Sahara et recommande la production de connaissances sur ce thème, confiant notamment l'étude des dispositifs de formation à Walther *et al.* (2007) et Walther (2009), tout en ouvrant à des activités de modernisation des dispositifs d'apprentissage, présentés dans « *l'offre éducative post-primaire* ».

Ce document contient enfin, comme le précédent, une description de la relation entre instruments financiers, thèmes d'intervention et géographies. Il prévoit le déploiement des prêts non souverains en association avec d'autres instruments, pour la partie haute des systèmes éducatifs, notamment pour les pays asiatiques performants.

Le CIS 2010-2012 revient sur l'éducation et la formation vues comme « *investissement majeur pour la croissance* ». Concernant l'éducation de base, il réaffirme le principe de soutien aux politiques sectorielles dans les pays encore éloignés de la SPU, en cofinancement avec d'autres partenaires. Il lie ces interventions aux études, aux par-

tenariats techniques et aux projets régionaux d'expertise développés par l'AFD. Il ne distingue plus enseignement primaire et éducation de base. En formation professionnelle, il s'ouvre sur l'enseignement supérieur professionnalisant et à des projets pilotes destinés au secteur informel : deux évolutions par rapport aux périodes précédentes.

Ce CIS analyse l'évolution du poids des différents instruments financiers en la liant à une évolution du portefeuille, plus favorable à la formation professionnelle et moins à l'Afrique subsaharienne et souligne « *le doublement de la proportion des prêts : 70 % contre 35 % sur 2007/2009, la prépondérance de la formation professionnelle : 47 % contre 16 % sur la période précédente, la part de l'Afrique subsaharienne : 48 % des concours contre 62 % pour 2007/2009* », tout en rappelant que « *l'essentiel des subventions va à l'Afrique au sud du Sahara (66 millions d'euros sur 73)* ».

Il donnait un programme très détaillé pour la production de connaissances. Enfin, il est le premier à énoncer un axe transversal relatif aux enjeux climatiques.

Le CIS 2013-2015, objet de l'évaluation, énonce que 2013-2015 est une « *période de rupture* », au cours de laquelle l'AFD défendra « *une approche intégrée du continuum éducatif en lien avec la citoyenneté et l'emploi* », avec des appuis à l'enseignement de base « *désormais étendu[s] au collège* » et un soutien accru à la partie haute des systèmes éducatifs. L'éducation et la formation sont aujourd'hui considérées comme le « *pilier social du développement durable* ». Cependant, les modalités traditionnelles sont réaffirmées, avec la priorité donnée au soutien aux programmes sectoriels (cette mention, dans le CIS actuel, n'est plus assortie de justifications), complétée par des projets de renforcement de capacités. Pour l'enseignement moyen, priorité est donnée à l'accès en milieu rural, ce qui n'était pas explicite dans le CIS précédent. En formation professionnelle, ce CIS reprend l'approche historique de l'AFD fondée sur les PPP et le pilotage par la demande « *dans les secteurs productifs et tertiaires* », tandis que l'Agence se propose de s'appuyer sur des

partenariats avec la société civile et des organisations non gouvernementales (ONG) pour les dispositifs de formation destinés au secteur informel et au monde rural.

L'enseignement supérieur voit sa place consacrée, non plus comme annexe des interventions en formation professionnelle, mais en tant que tel, étant entendu que l'Agence interviendra en synergie avec le ministère des Affaires étrangères (MAE) et en coordination avec d'autres bailleurs. La principale nouveauté du CIS 2013-2015 est l'axe 3 consacré à l'insertion, activité dans laquelle l'AFD interviendra en soutien à des dispositifs existants. Le CIS énonce enfin vouloir explorer le secteur de la protection sociale et développer la production de connaissances.

Ce CIS est le seul à ne pas expliciter le lien entre les instruments financiers et les géographies d'intervention ; il expose simplement les variations des thématiques selon quatre grandes zones : Afrique, Méditerranée, Asie, Amérique latine.

L'axe transversal que constituait le changement climatique dans le CIS précédent n'est pas repris en tant que tel ; il est remplacé par la mention du « *développement durable* ». La nécessité de prendre en compte les disparités de genre dans tous les terrains d'intervention est affirmée à plusieurs reprises. Un nouvel axe transversal apparaît, relatif « à l'efficacité et à l'impact des interventions ».

Il est difficile de se forger une opinion précise sur le degré d'autonomie des choix stratégiques sectoriels de l'AFD, tant son activité est encadrée par de nombreuses intentions stratégiques externes et internes. Parmi les quatre CIS présentés, trois explicitent les relations entre les instruments financiers disponibles, les thèmes et les géographies d'intervention ; un seul, le troisième, présente l'évolution du poids respectif des instruments comme déterminante de l'évolution des choix stratégiques. Le CIS objet de l'évaluation ne contient aucune analyse explicite en ce sens.

Quoi qu'il en soit, la plus grande sphère d'autonomie de l'Agence sur ses choix stratégiques concerne les modalités et les objectifs techniques de ses interventions : privilégier des approches sectorielles, lier la qualité à la production de connaissances et au renforcement de capacités, associer la structuration des dispositifs de formation à celle des organisations professionnelles sont des choix qui ne semblent pas avoir été faits dans un autre cadre que celui de l'autonomie de l'Agence.

Les choix stratégiques de l'AFD présentent un fort caractère de continuité sur une longue période. Les deux principaux – interventions en éducation de base par le soutien à des politiques sectorielles ; partenariats avec les branches professionnelles pour une refondation des systèmes de formation vers un pilotage par la demande et une gouvernance partagée – sont repris d'un CIS à l'autre. Ils ont l'un comme l'autre des racines anciennes. En éducation de base, l'attirance du ministère de la Coopération pour la partie haute des systèmes éducatifs et pour les questions pédagogiques n'a pas empêché le soutien, dans les années 1990, à une production et à la diffusion de connaissances et d'analyses qui, en synergie avec la Banque mondiale, a débouché sur un renouvellement des cadres sectoriels d'intervention et sur le lancement de l'initiative *Fast Track*¹⁵. En formation professionnelle, les premières interventions de l'AFD étaient nées dans le prolongement de ses soutiens aux secteurs productifs et, déjà, dans le partenariat avec les organisations professionnelles¹⁶.

Selon les CIS, les raisons sur lesquelles s'appuie l'AFD pour justifier ses choix peuvent varier quelque peu, être décrites de façon très détaillée ou non ; il n'en reste pas moins qu'il s'agit là de marqueurs identitaires de l'Agence qui proviennent d'un héritage ancien (à l'échelle de temps des institutions).

¹⁵ De nombreux développements sont détaillés dans Balmès (2015b).

¹⁶ Entretien préliminaire avec un chef de projet, 27 octobre 2015.

Cet ensemble de principes doctrinaux très stables s'accompagne cependant d'évolutions internes. En éducation, la focalisation sur la scolarité primaire universelle s'estompe au profit d'une vision plus englobante de l'éducation de base puis du « *continuum* » éducatif ; en formation professionnelle, l'approche, à l'origine centrée sur les secteurs productifs structurés ou en voie de structuration de pays intermédiaires, s'élargit vers l'économie informelle et l'Afrique subsaharienne. L'apparition des activités d'insertion est nouvelle et commande à l'Agence d'appuyer des dispositifs existants, d'explorer le secteur et de produire des connaissances. Ces évolutions ne remettent toutefois pas en cause les marqueurs identitaires forts de l'AFD.

Stable sur une longue période, ayant des racines anciennes tout en préservant une souplesse d'évolution, le discours stratégique de l'AFD s'articule autour d'un petit nombre de points de doctrine cohérents entre eux. L'AFD ne s'attache pas tant à des résultats rapides et isolés qu'elle pourrait obtenir sur un indicateur particulier concernant l'éducation ou la formation. De ce point de vue, par exemple, l'USAID, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID, 2011), a un discours stratégique opposé : sans référence à une approche des systèmes éducatifs dans leur ensemble, ni aux politiques nationales, l'USAID a fait le choix, guidé par les résultats mesurés des apprentissages, par certaines recherches en éducation montrant le caractère primordial des premiers apprentissages et par le caractère limité de ses financements, de concentrer ses appuis sur l'apprentissage de la lecture dans les petites classes, pour lequel, avec l'instrument *Early Grade Reading Assessment* (EGRA), elle a construit à la fois un indicateur et un instrument de mesure. L'AFD a fait un choix différent, consistant : *i*) à appuyer ou à susciter des politiques auxquelles d'autres partenaires¹⁷ adhéreront et qu'ils soutiendront ; *ii*) à intervenir par la construction de capacités de gouvernance dans les questions de qualité ; *iii*) à participer aux débats scientifiques par

la production de connaissances et de contribuer aux dialogues sectoriels locaux par l'alignement de ses concours et la production de données et d'analyses sur les systèmes. Cet ensemble est cohérent avec la modalité la plus classique des concours de l'AFD, celle de l'exercice de la maîtrise des financements par les gouvernements bénéficiaires.

2.1.2. Enjeux globaux du secteur

Rien n'est plus risqué que de décrire en quelques pages les enjeux globaux du secteur de l'éducation, de la formation et de l'insertion dans l'emploi – si ce n'est que de synthétiser les besoins de géographies très diverses d'intervention. Les CIS abordent la question de l'état du secteur par des descriptions chiffrées. Nous préférons ne pas dupliquer l'exercice et entrer dans ces problématiques par le truchement de quelques items thématiques.

L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) publie à intervalles réguliers des rapports prospectifs sur les enjeux de l'éducation et leur évolution. Le dernier en date porte le titre *Repenser l'éducation : vers un bien commun mondial ?* Publié en 2015, il prend la suite des rapports Faure (UNESCO, 1972) et Delors (UNESCO, 1996).

Gouvernance

Ce document évoque longuement l'émergence d'une gouvernance mondiale de l'éducation, mettant en scène des constructions institutionnelles nouvelles comme le PME ainsi qu'une diversification des partenariats et l'irruption d'une forte demande de participation d'acteurs non étatiques qui « *brouillent les frontières entre public et privé, rendant plus difficile la gouvernance démocratique de l'éducation* ». Il en appelle à la conciliation des trois régulateurs du comportement social que sont la société, l'État et le marché.

¹⁷ En éducation de base, le PME et les autres partenaires extérieurs ; en formation professionnelle, les organisations privées des branches professionnelles.

Les choix stratégiques de l'AFD consistent à ne pas délaissier les questions de gouvernance mais à les intégrer dans ses activités et promouvoir la diversité des acteurs appelés à y participer.

La question de la place des acteurs privés ne se pose pas de la même manière en formation professionnelle et en éducation de base. Pour la formation professionnelle, la stratégie de l'Agence est ancienne et va dans le sens de la participation des branches professionnelles dans les dispositifs. En éducation, la question se pose plutôt vis-à-vis de la place dévolue aux promoteurs d'établissements privés. Le CIS 2003-2005 se disait en faveur de leur développement, et donc éventuellement de leur appui, dans la partie haute des systèmes éducatifs. Le département de la recherche a récemment publié une étude sur l'enseignement privé en Afrique subsaharienne (Aiglepierre, 2013). Cette étude montre que les soutiens des gouvernements aux écoles privées sont inadaptés et que le secteur privé a peu accès aux financements dont il a besoin. Elle ouvre des perspectives pour le développement de partenariats public-privé en la matière avec des soutiens extérieurs, mais cela ne s'est pas encore traduit par une option marquée par le CIS – il s'agit d'une perspective que l'AFD pourra instruire pour le futur document stratégique.

Formation, insertion, continuum et équité

Le rapport précité de l'UNESCO contient des mentions sur le continuum que doivent constituer, à ses yeux, l'éducation de base, la formation et l'insertion. Il relève que la période de transition entre l'éducation ou la formation et l'insertion tend à s'accroître, ce qui génère des désillusions, et que les raisons « *ne sont pas toutes liées à l'inadéquation entre les profils de compétences et les besoins du marché du travail* »¹⁸. Cela invite à intégrer un travail sur l'insertion à celui sur l'éducation et la formation¹⁹.

Un document d'une autre nature pointe les discontinuités dans les parcours de formation et d'insertion des jeunes, ainsi que l'accès limité à des formations ayant des perspectives réelles de débouchés professionnels, comme l'une des origines de la défiance des jeunes vis-à-vis des institutions publiques et du développement de forces sociales centrifuges très puissantes en zone sahélienne. Dans son analyse des conflits qui affectent cette zone, l'International Crisis Group (2015) insiste sur l'abandon des zones périphériques par les États sahéliens, abandon particulièrement aigu concernant les services éducatifs²⁰. Il établit un lien entre la déshérence de la jeunesse et l'extension d'activités diverses, de la petite contrebande au banditisme, favorables à la prise de contrôle de groupes politiques ou religieux dévoués à attiser les crises. Ce constat, qui pourrait ne pas être limité à la bande sahélienne, correspond à la mention du CIS désignant le continuum éducation, formation et insertion comme « *pilier social du développement durable* ». Il correspond aussi au choix stratégique de l'AFD consistant à appuyer des politiques publiques et des gouvernements.

Il en va de même pour l'impératif d'équité dans l'accès, marqué dans les CIS successifs, et qui correspond là aussi à l'analyse de l'UNESCO (2015), qui voit dans les disparités d'accès un moteur des conflits²¹.

Qualité et résultats

Les documents stratégiques de l'AFD marquent une option pour la qualité des formations. Il ne s'agit pas d'un véritable choix mais d'une préoccupation commune aux gouvernements et à l'ensemble des agences de développement. La caractéristique de l'AFD est l'approche de cette problématique par la gouvernance et par le renforcement des capacités, plutôt que par des politiques de financement d'intrants (formations d'enseignants, matériel pédagogique).

¹⁸ Page 65.

¹⁹ Sur ce point, le rapport imagine que ce travail puisse porter sur d'autres vecteurs d'insertion que sur ceux du versant professionnel.

²⁰ « *Government failings are particularly evident in the education sector.* »

²¹ « *Ces politiques doivent être inclusives, tant dans leur formulation que dans leur mise en œuvre, pour éviter que l'éducation ne reproduise des inégalités et des tensions sociales susceptibles d'agir comme catalyseurs de la violence et de l'instabilité politique* » (page 25, nombreuses autres mentions).

gique : ce sont les activités financées par les partenaires extérieurs, peut-être en raison du lien direct qu'elles sont supposées entretenir avec les apprentissages). Le financement d'intrants n'est pas exclu pour autant des concours de l'AFD.

L'approche conceptuelle de la qualité avancée par le CIS est classique : « *La qualité peut être appréciée selon des critères d'efficacité externe (niveau et acquis des élèves) et de performances internes (les taux de redoublement, d'abandon, ou d'achèvement, etc.).* » Cette approche conceptuelle doit être distinguée des activités financées en vue de l'amélioration de la qualité. Ces activités sont en effet très diverses et couvrent de nombreux champs pédagogiques (*curricula*, formation d'enseignants, langues, etc.) et de la gouvernance. L'approche conceptuelle de la qualité par l'efficacité et les performances de l'école est congruente avec la création par le ministère de la Coopération puis le soutien continu par l'AFD du PASEC, le Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Conférence des ministres francophones de l'Éducation, la CONFEMEN, dédié à la mesure des acquis d'apprentissage²² et avec la production intellectuelle de l'Agence (Altinok *et al.*, 2012).

Pourtant, cette conception de la qualité ne recueille pas aujourd'hui l'unanimité. Le rapport de l'UNESCO (2015)²³ la considère trop restrictive eu égard aux multiples finalités de l'éducation. Balmès (2015b), dans une note conceptuelle sur la qualité de l'éducation, relève que l'analyse factorielle a atteint ses limites, et qu'il existe aujourd'hui des travaux concordants proposant d'autres approches de la qualité, plus pragmatiques et plus proches des conceptions en

usage dans l'économie productive, reposant sur les normes et les procédures de contrôle. Selon cet auteur, ces approches permettraient d'élargir le champ des activités de qualité financées par les projets et de fonder des stratégies d'action précises pour renouer en peu de temps avec un niveau acceptable de qualité dans certains pays d'Afrique. Donner à la qualité de l'éducation une définition proche de celle valant dans les processus industriels et prenant en considération, au-delà des performances des enfants, la multiplicité des finalités de l'école, permettrait de développer des pratiques multiformes et contradictoires pour appréhender la qualité d'une école ou d'un système éducatif et de mettre en place des mécanismes de gouvernance et de redevabilité locales propres à combattre les multiples facteurs de non-qualité qui affectent l'éducation de base (Robert, 2005).

Conformément à ses options stratégiques, l'AFD est donc un acteur de la qualité en éducation, par le truchement de ses interventions pays et multi-pays²⁴, ainsi que par sa production intellectuelle. Pour autant, son cadre conceptuel ne coïncide plus en totalité avec les enjeux de la question, tels que la littérature en fait état. La continuité de ses efforts de recherche peut indiquer qu'elle envisage de le renouveler.

2.1.3. Besoins des géographies d'intervention

Après avoir identifié les choix stratégiques de l'AFD en éducation, formation et emploi et les avoir confrontés avec les enjeux du développement de ce secteur, l'évaluation s'interroge ici sur leur pertinence au regard des besoins des pays bénéficiaires et prend en considération la dimension géographique.

²² Le PASEC avait initialement vocation à : *i)* explorer la « fonction de production » de l'éducation par des analyses factorielles permettant d'identifier les leviers les plus efficaces d'amélioration ; *ii)* créer et renforcer les capacités nationales en évaluation des pays d'Afrique subsaharienne francophones ; et *iii)* produire des mesures. Seules les deux dernières restent d'actualité.

²³ Page 89 : la réduction de la qualité aux résultats « *tend à négliger toute une gamme de résultats de l'apprentissage beaucoup plus large, notamment des connaissances, des savoir-faire, des valeurs et des attitudes qui peuvent être perçues comme importantes pour le développement de l'individu et de la société, et cela uniquement au motif qu'il est difficile de les mesurer. De plus, l'apprentissage est considéré comme un processus individuel d'acquisition de compétences, et l'on prête peu d'attention aux questions centrales de la finalité de l'éducation et de l'organisation des possibilités d'apprentissage en tant qu'effort collectif social. Ce discours est donc susceptible de porter atteinte au principe de l'éducation envisagé en tant que bien commun.* »

²⁴ Les programmes Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres (IFADEM) et Écoles et langues nationales en Afrique (ELAN) seront examinés plus loin.

Approche par les analyses et les documents de cadrage de l'AFD

La lecture comparée du CIS 2013-2015²⁵, des CIR Afrique 2014-2016, Méditerranée 2015-2016 et Asie 2013-2016 montre que l'idée de « *partenariats différenciés* », introduite par le CICID en 2013 comme nouvelle approche pour la définition des priorités géographiques de l'aide française et à laquelle le COM 2014-2016 consacre son titre II, n'est pas une clause de style dans l'appréhension par l'AFD des besoins de ses géographies d'intervention. La façon d'aborder les interventions de l'Agence en éducation, formation et emploi est traitée de façon différente dans les trois CIR.

Pour l'Afrique, le CIR donne beaucoup de détails sur ces interventions sectorielles. Il rappelle qu'en éducation, « *l'objectif sera de consolider l'accès de tous les enfants, sans discrimination, à une scolarisation de base de qualité, étendue désormais à l'enseignement moyen, en renforçant l'insertion socioprofessionnelle et l'articulation avec la formation professionnelle* », que les pays éligibles au PME seront prioritaires et que l'Agence « *contribuera au dialogue sectoriel, notamment dans les pays francophones, et financera, si possible avec d'autres bailleurs, les programmes nationaux* ».

Une orientation apparaît plus nettement marquée dans le CIR Afrique que dans le CIS. Pour le cadrage régional, « *l'AFD s'impliquera spécifiquement dans l'enseignement moyen* »²⁶, alors que le CIS se bornait, un an plus tôt, à considérer que l'enseignement fondamental (primaire + collège) constitue un tout, prévoyant un appui spécifique aux collèges ruraux sans en faire une priorité. Tout se passe comme si les documents de cadrage dialoguaient entre eux, le décalage temporel favorisant des évolutions.

Pour la formation professionnelle, le CIR Afrique énonce quatre types d'interventions : la poursuite de la mise en place de centres de formation dans les secteurs moteurs, le développement d'interventions en direction du secteur rural, la rénovation à long terme des dispositifs publics nationaux de formation professionnelle et le développement des opérateurs privés. Là aussi, ces énoncés sont proches de ceux du CIS qui, cependant, pour le deuxième type d'interventions, ne se limite pas au secteur agricole mais évoque le secteur informel.

En termes d'instruments financiers, le CIR Afrique relève que les prêts connaissent des limites en raison des risques de réendettement trop rapide des États, mais il ne relie pas ce constat à une orientation particulière des activités dans le secteur.

Pour la Méditerranée, le CIR se donne comme objectif de « *répondre aux aspirations de la jeunesse par l'inclusion sociale et l'employabilité* » et indique que « *l'AFD concentrera ses activités sur le continuum éducatif donnant les moyens à la jeunesse de développer ses capacités et de trouver un emploi, qu'il s'agisse de centres de formation professionnelle gérés en PPP, d'écoles d'enseignement technique supérieur, ou d'appuis à des politiques actives d'emploi* ». L'éducation de base ne figure pas explicitement dans cette formulation, mais l'expression « *continuum éducatif* » laisse ouverte la possibilité d'y intervenir²⁷. Ce secteur géographique a apporté la problématique de l'insertion et de l'emploi dans le portefeuille de l'AFD de façon impromptue, à la faveur des Printemps arabes. L'idée de *continuum* en est issue. Il ne fait pas de doute qu'en ajustant dans le même temps ses interventions et ses documents de cadrage, l'Agence a fait preuve de sa réactivité et de sa capacité d'adaptation à une demande pressante des pays, ainsi qu'à des intérêts plus généraux de la politique

²⁵ Le CIS 2013-2015 ne fait pas de référence explicite aux partenariats différenciés, mais son point 3.4. « *De la stratégie à l'action : priorités géographiques et concours envisagés* » est clairement construit sur la base de ce concept et pour en décliner la signification dans le cadrage des activités sectorielles.

²⁶ Le CIP Madagascar (2015) reprend ceci en posant comme objectif « *Développer et valoriser les potentialités de la jeunesse à travers notamment l'enseignement post-primaire et la formation professionnelle* ».

²⁷ Le CIS 2003-2005 mentionnait l'éducation de base au Maroc, pays qui figure encore dans le portefeuille EDU.

extérieure de la France vis-à-vis de son voisinage. Reste la question de savoir si l'activité n'a pas précédé son cadrage pendant un court laps de temps.

Pour l'Asie, le CIR est rédigé selon des entrées non sectorielles, préférant des énoncés transversaux. L'offre de services de base concerne les États fragiles et comprend l'eau, la santé, l'électricité, mais pas l'éducation de base. La formation professionnelle y est abordée : *i)* au travers de l'objectif transversal « *promouvoir les acteurs français* », le secteur de la formation étant cité parmi ceux sur lesquels le savoir-faire français est susceptible d'être valorisé ; et *ii)* au travers de l'amélioration de la productivité des filières porteuses – rejoignant ainsi le positionnement historique de l'AFD sur la formation professionnelle, terrain connexe à des interventions techniques.

Ce faisant, le CIR Asie diffère fortement des deux précédents. Les interventions sur ce continent semblent marier plus qu'ailleurs l'idée de diplomatie économique aux tropismes traditionnels de l'aide au développement. Les besoins de la zone géographique sont surtout appréhendés en relation avec les relations économiques que la France y entretient.

Dans le portefeuille des projets instruits par EDU entre 2013 et 2015, l'Asie représente 2,11 % du total des engagements.

Les CIS successifs sont construits de façon différente au sujet de la déclinaison des priorités selon les zones géographiques d'intervention. Dans le CIS 2003-2005, un tableau croise les thèmes d'intervention, les instruments à employer et les pays pour lesquels des concours sont prévus. Le CIS 2006-2008 contient un paragraphe intitulé « *Catégorie de concours et géographies prioritaires* » ; il en ressort des relations entre subvention, éducation de base et Afrique subsaharienne, entre prêts souverains, formation professionnelle et Maghreb et, enfin, entre prêts non souverains et prospection de nouvelles thématiques

et de nouveaux territoires. Le CIS 2010-2012 est le plus détaillé sur les géographies. Il consacre de longs développements à la déclinaison des activités prévues par zone géographique, s'appuyant sur une analyse des CIR et montrant comment le cadrage sectoriel s'efforce de répondre au cadrage géographique. Ce CIS fait référence aux intérêts de la France à l'étranger et au fait que la formation professionnelle peut les favoriser, d'où la volonté d'orienter le soutien vers de nouveaux pays et de nouveaux secteurs.

Le CIS 2013-2015 consacre une page et demie à cette question. Les différentes zones d'intervention (Afrique, Méditerranée, Asie, Amérique latine et Caraïbes, Outre-Mer) sont présentées comme appelant des formes particulières d'intervention. Ce développement est cependant bref et présente un caractère très général, il renvoie parfois au CIR (Afrique) et parfois à des constats qui justifient les priorités d'intervention ; par exemple, « *le plus haut taux de chômage des primo-demandeurs d'emploi au monde* » que connaît la Méditerranée justifie le soutien aux politiques de l'emploi. Sur le fond, ce CIS s'inscrit dans la continuité des cadres précédents en marquant : *i)* une relation forte et traditionnelle entre les soutiens à l'éducation de base et l'Afrique²⁸ ; *ii)* une approche différenciée de la formation professionnelle : peu définie pour l'Afrique, elle est reliée aux emplois du secteur privé en Méditerranée – on devine la poursuite des appuis aux centres sectoriels de formation – et apparaît comme une intervention reliée aux efforts de productivité de certaines branches en Asie, dans le fil des traditions de l'Agence ; *iii)* une relation entre les interventions de l'axe 3 et la Méditerranée ; *iv)* une ouverture des territoires d'Amérique latine à de nouvelles formes de partenariats tournés vers l'excellence, comme c'était déjà le cas dans le CIS précédent. Le tout tient en un texte bref, peu détaillé.

Évaluer la mesure dans laquelle les choix stratégiques de l'AFD répondent aux besoins des géographies d'intervention est complexe. De façon constante, l'AFD manifeste dans ses documents de cadrage le souci de différencier

²⁸ Dans le document, pays pauvres prioritaires et pays éligibles au PME.

ses interventions en fonction des zones géographiques. L'analyse des besoins particuliers de chaque zone relève plus des documents de cadrage géographiques que des documents sectoriels et la relation entre ces documents est plus ou moins fortement marquée, selon les périodes. La relation entre instruments et objet des interventions apparaît comme le pendant de celle existant entre les géographies et les objets des interventions, ce lien étant plus ou moins explicite dans les différents documents. Le CIS 2013-2015, objet de l'évaluation, se caractérise par une grande prudence sur les questions géographiques : ce texte ne semble pas avoir pour vocation d'orienter avec précision l'activité opérationnelle dans ses aspects géographiques.

Approche par les positions de l'agenda international et des grands partenaires du secteur

L'agenda international a connu une mutation entre le cadre d'action de Dakar en 2000 et celui d'Incheon en 2015.

Le cadre d'action de Dakar était marqué par une forte focalisation sur le développement des scolarités primaires, faisant la part belle à une approche par l'accès. Il était associé à des objectifs chiffrés²⁹ utilisant l'indicateur dit d'achèvement primaire. L'enjeu sectoriel le plus important pour le monde en développement était l'atteinte de la scolarité primaire universelle. Le souci de l'équité était marqué pour les seules questions de genre, par une sorte de pléonasme d'insistance.

La déclaration d'Incheon a en commun avec le cadre d'action de Dakar la définition de cibles chiffrées universelles (taux d'achèvement du primaire et du secondaire³⁰, taux d'accès au préscolaire) mais en diffère en faisant entrer dans l'agenda l'entièreté des systèmes éducatifs, les sous-secteurs non associés à des objectifs quantitatifs (formation professionnelle, enseignement supérieur, alpha-

bétisation) devant garantir un accès équitable et une expansion des effectifs. La qualité fait également l'objet de développements plus fournis avec des engagements relatifs aux systèmes de mesure des acquisitions scolaires.

Le cadre d'action de Dakar avait permis la création de l'initiative Fast Track et de son cadre indicatif donnant pour un petit nombre d'indicateurs relatifs au financement et à l'organisation des systèmes scolaires des valeurs souhaitables, censées baliser les voies des possibles pour l'atteinte de la scolarisation primaire universelle. Ce cadre indicatif ne fait désormais plus partie des références du PME et rien de similaire n'a encore été décliné des textes d'Incheon.

L'ensemble de ces éléments va dans le sens d'une plus grande souplesse dans la façon dont l'agenda international appréhende les enjeux du secteur de l'éducation et de la formation dans le monde en développement.

Nous observons que, comme de tels engagements de l'agenda international vont dans le sens de l'universalité, ils ne peuvent pas s'accommoder de déclinaisons géographiques³¹ aux termes desquelles un continent, une région ou un groupe de pays se verrait associé à des objectifs plus modestes ou d'une autre nature. C'est d'ailleurs le sens principal des critiques formulées par Easterly (2009).

Si l'agenda international de 2000 donnait aux agences de développement des indications précises sur l'orientation de leurs concours en éducation dans les pays encore éloignés de la scolarisation primaire universelle, avec une priorité certaine au développement des scolarités primaires dans un cadre macroéconomique et technique partagé par tous, il n'en va plus de même avec l'agenda renouvelé de 2015.

²⁹ La fixation d'indicateurs chiffrés universels pour les objectifs du Millénaire pour le développement a fait l'objet de critiques (Easterly, 2009).

³⁰ La mention « *we will ensure the provision of 12 years of free, publicly funded, equitable quality primary and secondary education* » ne repose pas sur le même critère que l'indicateur « achèvement secondaire » ; dans un cas, il s'agit d'un engagement sur l'offre, dans le second sur le résultat, la fin du premier cycle secondaire correspondant en général à moins de douze ans de scolarité et celle du second cycle à plus de douze ans.

³¹ L'Afrique et les petits États insulaires font l'objet de deux mentions spécifiques dans le texte d'Incheon, l'une est relative aux bourses d'enseignement supérieur, que le texte souhaite voir se développer, la seconde a trait au développement des systèmes de mesure des acquisitions scolaires.

Le discours stratégique de l'AFD a évolué sur le partage de ses priorités entre le collège et le primaire. Le CIS 2003-2005 avait ouvert la voie à des interventions en faveur du développement des collèges dans les pays dans lesquels le taux d'achèvement primaire avait dépassé 60 %. Cette mention a disparu dans les CIS suivants et le CIS 2013-2015 n'évoque plus que le bloc indifférencié de l'éducation de base, incluant primaire et collège. D'une certaine façon, ce discours a accompagné, sinon précédé, l'évolution de l'agenda international.

Cette vision d'un bloc indifférencié constitué par neuf ou dix années continues de scolarité est-elle adéquate aux géographies traditionnelles d'intervention de l'AFD en éducation ? Dans les onze pays subsahariens énumérés par les termes de référence³² dans lesquels l'AFD est présente de façon significative dans la durée, la situation à l'égard de l'achèvement primaire et du premier cycle secondaire en 2013, est donnée dans le tableau 5.

Tableau 5. Taux d'achèvement primaire et premier cycle secondaire, 2013

Pays	TAP*	TA1CS**
Bénin	76	45
Burkina Faso	63	21
Burundi	70	24
Cameroun	72	40
Guinée	62	37
Madagascar	68	38
Mali	59	32
Mauritanie	71	20
Niger	50	13
Sénégal	61	41
Togo	81	39
<i>Moyenne 11 pays</i>	<i>67</i>	<i>32</i>
<i>Écart type</i>	<i>8</i>	<i>10</i>

* TAP : taux d'achèvement primaire.

** TA1CS : taux d'achèvement du premier cycle secondaire.

Source : ISU.

³² Cf. annexe 7.

Ces données appellent quelques observations :

- dans ce groupe de pays, la priorité d'affectation des financements sectoriels doit encore être maintenue sur l'expansion de l'accès au cycle primaire, ce qui n'exclut pas l'accompagnement de l'accueil au collège mais devrait exclure le financement du seul segment du collège ;
- deux pays n'ont pas encore atteint le seuil de 60 % que se fixait l'AFD pour envisager des concours en faveur des collèges dans ses anciens cadres stratégiques ;
- le niveau actuel des taux d'achèvement du premier cycle secondaire appelle des stratégies sectorielles de long terme et des financements à renouveler pendant une période longue, excédant manifestement les délais fixés par l'agenda international ;
- dans tous les cas, le développement quantitatif non maîtrisé de la partie haute du système constituerait encore pour longtemps une menace pour les objectifs relatifs à l'éducation de base.

Par conséquent, l'évolution des choix stratégiques marquée par les CIS vers l'atténuation de la priorité donnée au cycle primaire et l'ouverture vers le soutien au développement du collège répond aux besoins des géographies d'intervention dans la mesure où elle laisse la possibilité d'ajustements en fonction de la réalité particulière de chaque pays et où elle préserve des investissements destinés au cycle primaire. La question de la pertinence se poserait alors davantage à propos des opérations que relativement au discours du CIS lui-même (question d'évaluation n° 6).

Pour la formation professionnelle et l'emploi, la question de la congruence des positions du CIS avec un agenda international a moins de sens que pour l'éducation de base. La formation professionnelle a désormais sa place dans les documents d'Incheon, mais n'a pas fait l'objet d'un encadrement aussi structuré que l'éducation de base, seule partie de l'éducation à être clairement rattachée à l'idée de droit de la personne. Le Consensus de Shanghai (UNESCO, 2012), établi sous l'égide de l'UNESCO, ne peut pas être lu comme ayant une valeur contraignante, son contenu étant très général.

La stratégie du MAEDI pour la jeunesse (MAEDI, 2015) est trop récente pour avoir pesé sur le CIS 2013-2015. Au demeurant, son contenu très général ne permettrait pas de poser un jugement sur la cohérence du CIS avec ce document. La stratégie plus globale du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE, 2010) n'énonce pas de principe qui serait en contradiction avec le cadre d'action de Dakar ou avec le Consensus de Shanghai et le CIS ne s'écarte pas de ses énoncés.

Les constats des missions et des études de cas sur l'adéquation des choix de l'Agence aux besoins des géographies d'intervention

Les missions sur le terrain et les études de cas, dont on trouvera les rapports détaillés en annexes 3 et 4, ont permis de prendre la mesure de l'hétérogénéité des situations régionales ou nationales dans lesquelles l'AFD est appelée à intervenir. Les demandes exprimées par les autorités et les besoins des pays ont été appréhendés de diverses manières, ce qui révèle une bonne capacité d'adaptation de l'Agence, permise ou encouragée par la souplesse du cadrage des CIS successifs.

Au Burkina Faso, en éducation de base, on trouve une situation proche d'un idéal type. Le pays a été l'un des premiers à rejoindre l'initiative *Fast Track*. L'AFD entretient avec les autorités et les autres partenaires un accord continu de long terme sur des priorités nationales définies dans un plan sectoriel. La continuité de ce soutien global a débouché en 2012 sur la délégation par le PME à l'AFD du montant de son dernier concours (78 millions USD) exécuté *via* un fonds commun. Jusqu'à un certain point, la situation du Sénégal en éducation de base est comparable avec celle du Burkina Faso, bien qu'on note un affaiblissement continu du dialogue sectoriel. Dans ces deux cas, l'appréciation des besoins du pays repose sur l'existence d'une planification sectorielle de long terme et sur le dialogue politique organisé autour de cette planification.

Les études de cas menées au Maroc et au Sénégal sur la formation professionnelle témoignent d'une façon différente d'appréhender les enjeux nationaux pour le secteur. Dans

les deux cas, un fil rouge guide l'analyse des besoins : l'autonomisation de la formation professionnelle afin de la rapprocher des besoins du secteur privé, seul véritable connaisseur des besoins nationaux, par le biais de partenariats public-privé dans le cadre des grandes politiques de développement économique, avec l'objectif de valoriser le capital humain et d'améliorer la compétitivité des entreprises (au Sénégal), ou le renforcement de compétences adaptées aux secteurs d'avenir, essentiellement dans le cadre des grandes politiques industrielles (au Maroc).

L'analyse des enjeux renvoie ici à une analyse des conditions économiques du développement et à l'existence d'une stratégie industrielle nationale ciblée.

Le Vietnam, objet d'une étude de cas sur la formation professionnelle, relève d'un modèle encore distinct. Ce pays a bénéficié de moins de concours que les deux précédents et leur échelonnement est lent. Il existe une demande nationale claire, en particulier pour le développement de partenariats avec des institutions françaises de formation, mais les partenariats avec les organisations professionnelles de branches ne sont pas centraux dans la politique nationale. On a ici un cas d'adaptation des priorités stratégiques de l'AFD au contexte local, la doctrine des CIS sur les partenariats de branche prenant une place plus secondaire. Cependant, le CIR Asie met en avant la mise en valeur des savoir-faire français ; les besoins nationaux sont ainsi en phase avec les orientations stratégiques de l'Agence.

La mission menée à Madagascar (éducation de base) montre que l'AFD s'est efforcée de s'inscrire dans la continuité en appui à une politique nationale, malgré la persistance des crises et le peu de structuration du dialogue sectoriel. Dans ce contexte, l'AFD aurait pu craindre que sa doctrine d'intervention ne devienne inopérante dans ce pays. Durant la crise, l'AFD a contribué, *via* le concours Éducation pour tous à Madagascar (EPTM) initié avant la crise, à maintenir une fonctionnalité opérationnelle de quelques directions et services clés dans le système, – Institut national de formation pédagogique (INFP) et Centres

régionaux de l'institut national de formation pédagogique (CRINFP), planification, statistiques, service de l'évaluation, direction de l'inspection, gestion des ressources humaines, gestion des finances –, et a livré des infrastructures importantes – Directions régionales de l'éducation nationale (DREN), CRINFP, Collèges d'enseignement général (CEG). La sortie de la crise a été lente et il a fallu attendre 2015 (Convention nationale de l'éducation) et 2016 (actualisation du RESEN) pour que le Ministère de l'éducation nationale s'oriente vers un programme sectoriel structurant d'envergure. La mise en chantier courant 2016 d'une planification sectorielle de long terme, qui devrait entraîner un renouveau du dialogue politique, laisse une chance à l'Agence d'accompagner cette évolution positive, en accord avec la souplesse des orientations du CIS.

Les études de cas et missions permettent de mettre la pertinence des choix stratégiques à l'épreuve de l'hétérogénéité des situations nationales. Elles ont montré que :

i) le CIS est suffisamment souple, et les points d'entrée qu'il permet pour les interventions assez larges, pour que l'hétérogénéité des situations nationales ne mette pas les portefeuilles pays en porte-à-faux par rapport aux textes de cadrage ;

ii) dans certains cas (formation professionnelle, Maroc et Sénégal), l'un des objectifs énoncés par les CIS (ou CIP) prend le pas sur d'autres possibles : ici, le soutien aux stratégies de développement industriel l'emporte sur les vocations sociales et locales de la formation professionnelle.

Les choix stratégiques de l'AFD se lisent à la lumière de l'évolution des CIS. Les choix les plus généraux sont d'appuyer ou de susciter des politiques soutenues dans un cadre sectoriel, de privilégier la construction de capacités de gouvernance dans les questions de qualité et de participer à la production de données et d'analyses sur les systèmes. Ces choix mènent à orienter les interventions :

• **en éducation de base, vers le soutien à la définition et à la mise en place de politiques sectorielles ;**

- en formation professionnelle, vers des partenariats avec les branches professionnelles pour une refondation des systèmes de formation vers un pilotage par la demande et une gouvernance partagée.

Ce faisant, l'AFD ne prédéfinit pas des enjeux particuliers en termes de problématiques techniques mais garde la possibilité d'une adaptation de ses interventions au cas par cas, par le truchement de politiques globales définies à l'échelle de chaque pays. La variété de ses instruments financiers, qui peuvent être déclinés en fonction des géographies d'intervention, va dans le

même sens de la recherche pragmatique de l'adéquation aux besoins.

Sur le fond, l'émergence de l'idée de continuum éducation – formation – emploi, tant dans les analyses contemporaines que dans l'agenda international, est en accord avec l'intention stratégique exprimée par l'AFD. Elle risque cependant, en congruence avec la rareté des subventions, d'atténuer la priorité ancienne mais encore nécessaire au développement de l'offre d'éducation primaire dans les PMA.

2.2. Leviers identifiés pour l'atteinte des résultats

Dans quelle mesure le CIS Éducation, formation et emploi 2013-2015 mobilise-t-il les leviers identifiés comme efficaces par la recherche et les évaluations existantes pour atteindre des résultats de développement et de quelle manière ? (Pertinence du discours stratégique)

2.2.1. Identification des leviers dans les CIS et évolution au regard du CIS antérieur

Le terme de levier est employé métaphoriquement pour désigner des procédés d'action dont on attend qu'ils génèrent un progrès très supérieur à la dépense initiale. La métaphore est commandée par la disproportion manifeste entre les enjeux du secteur dans les géographies d'intervention et ses moyens limités. On ne peut prétendre exercer un effet significatif sur l'accès à la scolarité, à la formation et à l'emploi des jeunes dans le monde en développement que si les dépenses engagées dans les interventions sont susceptibles d'entraîner des effets en chaîne ou indirects, seuls capables de se montrer à la hauteur des enjeux.

Dans les modalités anciennes d'intervention en éducation de base, avant le CICID de 2004, l'AFD jouait principalement le rôle de banque de développement pour les

constructions scolaires et les manuels. Les interventions techniques relevaient du ministère de la Coopération, puis, à partir de 1998, du MAE. En 2003, l'AFD voyait se profiler l'opportunité d'interventions plus larges et se posait donc la question des leviers d'intervention, en ces termes : « Investir dans les infrastructures d'éducation [...] impose de s'intéresser aux conditions d'exploitation de ces infrastructures », « N'est-il pas vain, voire contre-productif, de financer des systèmes publics coûteux, peu performants et non soutenable ? »³³ Dans le même temps, l'Agence ne se voyait pas convenablement positionnée pour reprendre à son compte la coopération traditionnelle d'assistance technique à dominante pédagogique (Balmès, 2015b). C'est dans ce cadre particulier que l'Agence optait pour l'action couplée qui l'a longtemps caractérisée, une intervention en investissement ciblée sur un échelon régional ou local au sein d'un pays, associée à un soutien à la définition et à l'exécution de politiques sectorielles nationales, le second de ces termes représentant le levier du premier.

En formation professionnelle, la logique historique de l'AFD était d'intervenir dans le secteur en complément des

³³ CIS 2003-2005, p. 18.

appuis techniques à des activités productives, la formation professionnelle étant un levier des progrès de productivité initiés par ailleurs : « *La mise à niveau industrielle implique, en matière de ressources humaines, des actions au niveau du dispositif de formation mais aussi au niveau institutionnel.* »³⁴

En 2003, le CIS fait le constat de l'échec des interventions de la coopération en matière d'enseignement technique traditionnel et opte pour la démarche sectorielle, la structuration du secteur productif et de ses organisations autour de la formation devenant à son tour le levier principal des interventions en formation professionnelle : « *Ces actions [en formation professionnelle], qui induisent des changements de comportements et de mentalité entre partenaires sociaux et de nouvelles règles du jeu, doivent être bien comprises pour être utiles : elles ne peuvent être engagées sans que soit préalablement clarifiée la stratégie sectorielle choisie sur le plan politique (modalité d'implication des milieux professionnels, modalités de pilotage par la demande, analyse institutionnelle, modalités de financements de la formation professionnelle, architecture du dispositif...)* ».

Les principaux leviers d'intervention en éducation et formation étaient donc identifiés en 2003. Ils présentent le mérite d'être proches l'un de l'autre et constituent depuis lors le cœur de la doctrine d'intervention de l'AFD, qui s'est enrichie par ailleurs.

Le CIS 2013-2015 ne cite pas explicitement des modalités d'intervention comme étant susceptibles d'être des leviers, mais on comprend sans peine que la recherche de démultiplication des effets est au principe des énoncés qu'il comporte et qui sont brièvement rappelés *infra*.

Axe 1

Le soutien aux politiques et au dialogue sectoriel reste le premier de ces leviers. Le CIS en explicite les raisons : « *Le maintien de la présence de l'AFD dans le dialogue politique sectoriel au niveau bilatéral permettra de renforcer la coordination des acteurs et des fonds mobilisés, de faciliter l'articulation entre les initiatives régionales³⁵ et les programmes nationaux et d'obtenir la gestion de fonds délégués (UE, PME...)* »³⁶.

Le deuxième de ces leviers tient aux « *projets d'appui spécifiques pour assurer un conseil rapproché sur des réformes clés où l'AFD peut [...] valoriser son expertise et celle de ses partenaires (AUF, OIF³⁷, IREDU³⁸, Pôle de Dakar rénové...)* ».

Le troisième porte sur les programmes de renforcement des capacités. Il s'agit ici d'intervenir sur le pilotage et la gestion des systèmes éducatifs.

Le quatrième relève d'un apport technique spécifique : « *l'AFD soutiendra plus spécialement les collèges de proximité afin de favoriser un accès plus équitable, notamment des adolescentes. Elle appuiera en particulier le développement de modèles adaptés et soutenables en milieu rural (par ex. polyvalence des enseignants)* ». Il s'agit là de proposer et de développer un modèle, dans l'espoir qu'il sera retenu par les politiques sectorielles nationales.

Enfin, des effets de levier sont recherchés du côté des initiatives régionales en faveur de la qualité (ELAN, IFADDEM³⁹ et PASEC), des projets de recherche et de la production de contenus didactiques s'appuyant sur les Technologies de l'information et de la communication pour l'éducation (TICE).

³⁴ CIS 2003, p. 16.

³⁵ Il s'agit ici sans doute de désigner les projets multi-pays relatifs à la qualité et les organismes spécialisés PASEC et Pôle de Dakar.

³⁶ La participation au dialogue sectoriel est vue ici comme un levier permettant d'obtenir la gestion de fonds délégués par d'autres bailleurs ou la mutualisation des concours. La signification est différente de celle entendue généralement puisqu'elle ne porte pas ici sur la démultiplication des effets des interventions pour le bénéficiaire, mais sur un intérêt stratégique dont le bénéfice principal revient à l'Agence.

³⁷ Organisation internationale de la Francophonie.

³⁸ Institut de recherche en économie de l'éducation (Université de Bourgogne).

³⁹ Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres.

Axe 2

Le CIS cite comme premier levier de son action l'implication des acteurs économiques dans la définition, le financement et la gestion des projets de formation définis selon la logique de partenariats public-privé. Un moyen de mobilisation des acteurs économiques réside dans le renforcement des branches et des organisations professionnelles. C'est là, sous les dehors de la constance, que l'on peut retrouver un retournement de l'effet principal et du levier dans les activités de l'AFD : historiquement, ses interventions en formation professionnelle relevaient de la recherche d'un levier permettant d'accroître les résultats qu'elle obtenait dans son soutien à des activités productives ; aujourd'hui, le soutien à l'organisation des acteurs productifs est devenu le levier dont on attend qu'il relaie et multiplie les effets des concours destinés à la formation. Pour cette structuration des filières, le CIS indique que l'AFD entend s'appuyer sur des synergies avec les divisions techniques de l'AFD, ce qui est dans le droit fil de cet ancrage ancien de la formation professionnelle, et sur l'expertise française.

Le deuxième levier auquel se réfère le CIS tient aux réformes sectorielles visant à la « *mise en place de dispositifs nationaux de formation initiale et continue soutenables (normalisation des cadres de certification, validation des acquis, fonds de formation alimentés notamment par une taxe professionnelle)* ». Ce levier, l'appui à des politiques nationales structurantes, est la déclinaison pour la formation professionnelle du levier semblable recherché pour l'éducation de base.

Enfin, le CIS évoque brièvement la création d'« *outils méthodologiques* » dérivés d'un travail de capitalisation. On peut y voir le pendant des travaux accomplis, en éducation de base, par les projets thématiques multi-pays sur la qualité. Il s'agit de la première mention de ce type dans un CIS. La production intellectuelle de l'AFD en la matière est abondante sur toute la période couverte par

les quatre CIS mais ne semble pas comprendre d'« *outil méthodologique* », même si des études comme celle de l'Association de formation professionnelle de l'industrie (AFPI) rhodanienne sur les formes possibles de PPP sont des mines d'idées pratiques.

Axe 3

Cet axe « *emploi et protection sociale* » diffère des deux précédents en ce qu'il n'est marqué par aucun ancrage historique. Les activités relatives à l'emploi et à la protection sociale ont été initiées alors que le CIS 2010-2012 était en vigueur, mais ce document ne les avait pas prévues. Lorsque la nécessité d'intervenir sur ces thèmes s'est fait sentir, ces activités ont formé le prolongement naturel de l'éducation et de la formation dont l'une des vocations est l'insertion des jeunes. Le CIS 2013-2015 est le premier document de cadrage à orienter ces activités et à expliciter les leviers à associer aux concours de l'AFD. Le CIS situe ces leviers dans le prolongement logique de ceux identifiés sur les deux axes précédents, plus traditionnels.

C'est ainsi que le CIS identifie le premier levier des interventions de l'axe 3 dans « *l'appui aux dispositifs d'insertion et aux politiques d'emploi efficaces et soutenables* », ces dispositifs se développant dans trois directions : l'information, l'intermédiation, et la promotion de l'auto-emploi.

Le second levier est aussi recherché dans les orientations traditionnelles de l'AFD, tout nouveau que soit ce domaine d'intervention. Il s'agit, selon le CIS, de « *renforcer les synergies au sein de l'agence avec le CIT Développement des petites et moyennes entreprises⁴⁰ en faveur des politiques publiques et structures d'appui à l'entrepreneuriat, à l'auto-emploi et au développement de la microfinance* ». L'insertion, comme la formation professionnelle, s'inscrit dans le prolongement des activités de l'AFD en matière de développement technique et économique ; de ce prolongement, le CIS espère une consolidation des effets de ses concours, un effet de levier.

⁴⁰ Ce CIT n'a finalement jamais vu le jour.

La protection sociale, prolongement du prolongement, apparaît comme un domaine très périphérique par rapport au cœur des interventions d'EDU. Les moyens appelés à concourir sont un « *appui en ingénierie institutionnelle et financière* », la création d'un réseau d'experts et d'une communauté de pratiques. On comprend ici que le CIS cadre les activités de l'Agence vers la recherche du conseil et exclut jusqu'en 2015 les interventions financières directes. Sur ce sous-secteur, l'AFD se positionne clairement comme agence et non comme banque de développement. Il devient donc difficile de parler de levier, dans la mesure où il n'y a pas encore d'investissement financier direct dont on chercherait à multiplier ou à faire fructifier les effets⁴¹.

Leviers communs aux trois axes

Le recours à des ONG est explicite pour l'axe 1 dans la recherche de renforcements de capacités et pour l'accès des populations marginalisées à l'éducation de base, dans l'axe 2, pour les dispositifs visant les jeunes non qualifiés et la formation dans le secteur informel ; il est implicite dans l'axe 3 (des ONG sont fréquemment impliquées dans le développement d'activités d'insertion). Dans cette pratique citée par le CIS, on peut voir la recherche d'un effet de levier différent de ceux cités précédemment. Il s'agirait ici de bénéficier de la souplesse des ONG pour développer des approches nouvelles en lien à des problématiques connues pour, dans un second temps, s'en faire le relais auprès des autorités en charge des politiques sectorielles⁴².

Le CIS 2010-2012 mentionnait un levier critique pour les activités que l'Agence mène en lien avec les politiques sectorielles : « *L'AFD participera aux efforts de sécurisation à long terme de l'aide au secteur.* »⁴³ Le CIS actuel ne reprend pas cette mention mais il cite la perspective

de partenariats avec des fondations et celle de délégations de crédits d'autres partenaires. De fait, selon un cadre d'une institution multilatérale ayant accordé un entretien aux consultants⁴⁴, le partage des rôles entre l'AFD et le MAEDI rend « *inaudible* » la voix de la France auprès du PME et permet mal une action comme celle mentionnée en 2010 consistant à « *s'associer au plaidoyer international pour le financement de l'éducation, et à s'impliquer dans le suivi de l'initiative Fast Track et des mécanismes de financement innovants pour l'éducation* ». Le CIS actuel est en tout cas moins ambitieux à ce titre que celui de 2010.

2.2.2. Relations entre les options du CIS sur les leviers d'intervention et les connaissances initiées par l'Agence

La production intellectuelle de l'AFD est en lien direct avec la question des leviers d'intervention. Elle figure dans tous les CIS à deux titres : le bilan des réalisations des années récentes et les prévisions pour la période de validité du CIS.

La réalisation d'un programme structuré de recherche a connu des aléas en 2010, où des productions de connaissances étaient programmées pour un montant de 1,4 million d'euros, sans que la direction générale de cette époque n'y ait donné suite. Après deux années sans programmation ciblée sur le développement humain au département recherche de l'AFD, qui peuvent être vues comme deux années de transition où EDU a produit des études et des outils, notamment la boîte à outils sur le genre, le département recherche a recruté un économiste de l'éducation et un travail de relance a été effectué.

Le CIS 2013-2015 cite, au titre du bilan du précédent CIS pour l'éducation, une étude sur les langues de scolarisation (Maurer, 2010), les projets ELAN, une étude sur la qualité

⁴¹ Un projet dédié est encore en cours d'instruction ; il s'agit d'appuyer l'opérationnalisation de la politique nationale d'action sociale au Congo, sa FIP a été validée en février 2015 (subvention entre 8 et 10 millions d'euros).

⁴² Le CIS 2010-2012 était plus explicite que l'actuel sur ce rôle de porteur de pilotes attendu des ONG, par exemple page 41 pour la formation professionnelle et page 47 pour la mise au point de dispositifs de formation professionnalisante courte pour les sortants du primaire en Afrique.

⁴³ CIS 2010-2012, p. 166.

⁴⁴ Entretien du 18 décembre, au cours duquel ce responsable souligne la « *dilution de la représentation de la France dans les grandes institutions* » et que « *à niveau de financement équivalent en éducation-formation, des pays comme l'Allemagne, le Danemark ou l'Irlande ont des discours beaucoup plus audibles que la France et pèsent davantage.* »

de l'éducation (Altinok *et al.*, 2012), une étude sur les TICE (Centre international d'études pédagogiques – CIEP), le projet IFADEM, une étude sur la valorisation des sciences endogènes, un appui aux évaluations décennales (Bénin, Burkina Faso et Niger), l'évaluation du Pôle de Dakar et celle du PASEC, et une étude sur l'enseignement privé (d'Aiglepierre, 2013).

En formation professionnelle et en insertion, le bilan de la période précédente mentionne les travaux du Groupe de travail en formation professionnelle (GEFOP), une étude sur les besoins en compétences et les dispositifs de formation en énergie en Afrique, une étude sur la formation et l'employabilité de la jeunesse en Amérique latine ainsi qu'une étude sur les politiques d'emploi actives en Méditerranée.

Au titre des prévisions pour la période en cours, le CIS mentionne une évaluation du programme ELAN, une évaluation du programme IFADEM, une étude TICE, une étude de capitalisation sur les problématiques d'accès aux populations marginales et une étude sur le collège rural. Pour la formation professionnelle et l'insertion, le CIS mentionne un guide méthodologique sur les partenariats public-privé⁴⁵, une étude sur les filières porteuses, une étude sur les potentiels des métiers verts dans les pays émergents (Triple E Consulting, 2015), une étude de capitalisation sur les dispositifs d'insertion, une étude sur les transferts et un guide d'intervention dans le domaine de la protection sociale. On relève également le projet d'un diagnostic de l'enseignement supérieur africain⁴⁶.

Ces constats appellent quelques observations :

- telle qu'elle est décrite dans les CIS, la production intellectuelle en lien avec les problématiques du secteur répond de près aux interrogations de la période et porte sur les leviers possibles ou déjà utilisés pour les interventions. Par exemple, en éducation de base, l'étude d'Altinok et Bourdon (2012) sur la mesure de la qualité est intervenue la même année qu'une évaluation globale du programme PASEC (Cros *et al.*, 2012), au moment opportun pour préparer l'évolution de ce programme⁴⁷. L'étude sur l'enseignement privé est à relier avec les perspectives de l'Agence pour des interventions en prêts non souverains, qui pourraient constituer une possibilité d'évolution de l'activité dans le secteur de l'éducation de base. L'étude de l'AFPI rhodanienne donne un relevé exhaustif du champ des possibles et des conditions de succès en matière de PPP ;

- un décalage temporel affecte la relation entre les leviers sur lesquels travaille EDU et la production intellectuelle. Ainsi, le CIS 2010-2012 comportait un axe d'intervention (n° 3) « *Faciliter l'adaptation des dispositifs de formation aux enjeux climatiques* », qui entretient une relation avec la production de l'étude sur les perspectives des métiers verts, mais cet axe d'intervention n'est pas repris en tant que tel dans le CIS 2013-2015, même si le document comprend de nombreuses références aux enjeux environnementaux ;

- les mentions des productions intellectuelles ne sont pas très précises dans les CIS (les documents ne sont pas cités par leur titre et leur date dans les bilans)⁴⁸, de sorte qu'il n'est pas aisé, pour un lecteur extérieur à la relation entre les divisions de l'AFD, de retracer la logique de cette production et ses liens avec les interrogations de l'Agence.

⁴⁵ AFPI rhodanienne (2013) n'est pas un guide méthodologique et n'est pas expressément cité dans le bilan de la production de connaissances de la période précédente. Il se peut que le guide méthodologique annoncé soit appelé à s'appuyer sur les résultats de cette étude.

⁴⁶ Le bilan complet de la production non financière du CIS 2013-2015 est présenté en annexe 2 (section 1).

⁴⁷ Ces deux documents formulaient des critiques assez sévères sur le programme, dont les travaux, selon Altinok et Bourdon, « *marquent un retard sur un certain nombre de domaines* » et souffrent de l'absence explicite de benchmarks, à rebours des tendances actuelles de ce genre d'évaluations. Les travaux du PASEC ont été réorientés depuis.

⁴⁸ Les consultants ont pu reconnaître certains documents, qu'ils connaissaient par ailleurs, dans les mentions qui en sont faites dans le CIS, mais ils n'ont pas pu le faire pour tous. Le site Internet de l'AFD renvoie quant à lui à une production documentaire multiforme et très abondante qu'il est malaisé de parcourir.

En tout état de cause, il existe une distance naturelle, nécessaire et voulue entre les interrogations opérationnelles sur les leviers et la part de la production de connaissances qui relève de la recherche. Un cadre du siège en parle ainsi au cours d'un entretien : « *Le département recherche n'a pas vocation à répondre aux opérationnels d'EDU et pourtant il n'y a pas de déconnexion. Pour prendre un exemple, la question du collègue. L'opérationnel a des questions urgentes et pratiques : comment massifier le collègue ? Ce n'est pas une question de recherche. Au département recherche, nous faisons de la problématisation en faisant prendre conscience des postulats implicites contenus dans une question initiale.* »

L'hypothèse selon laquelle la production intellectuelle, issue ou non de l'Agence, permet d'identifier les leviers sur lesquels se focalise l'intervention de l'Agence n'est donc ni vérifiée ni infirmée : l'acquisition de connaissances et le suivi de la recherche par les agents sont des processus diffus. Par nature, la relation entre les activités opérationnelles et la production de connaissances est indirecte et elle est revendiquée comme telle par les acteurs.

2.2.3. Relations entre le CIS et les leçons fournies par les projets antérieurs, notamment les projets ayant un aspect expérimental et les engagements multi-pays

Le CIS reprend-il les leçons apprises à la faveur des expériences passées, des projets multi-pays dédiés à la qualité ou des travaux des pôles d'expertise que l'Agence finance, de façon à orienter le choix des leviers à privilégier pour les interventions ?

En matière de qualité de l'éducation, les options stratégiques traditionnelles de l'AFD sont de financer des projets régionaux ainsi que des pôles d'expertise et d'intervenir dans les concours sectoriels avec des appuis au renforcement des capacités de gestion.

Les projets pilotes régionaux se développent sur trois périodes. Plusieurs des thèmes ont d'abord donné lieu à des études, puis à des projets :

- utilisation des langues nationales : trois projets ELAN : ELAN1/2 et GRA-ELAN ;
- formation des enseignants (avec une orientation TICE et formation ouverte et à distance) : projet IFADEM ;
- formation des enseignants : projet Facilité TICE (ou Tic Edu) ;
- pratiques enseignantes et apprentissage des élèves : GRA-OPERA⁴⁹.

Le CIS 2013-2015 ne mentionne pas d'orientations précises qui devraient être prises dans les activités opérationnelles en relation avec les résultats obtenus par les projets précédents. Si des projets tiennent compte des résultats des projets pilotes, la façon dont ils le font n'est pas encadrée ou déterminée par le CIS.

Le CIS n'affiche pas une relation étroite entre ses projets régionaux et les leviers d'intervention qu'il conviendrait de mobiliser. La revue du portefeuille pour la période 2010-2015 donne quelques indications sur la relation entre les leviers des interventions identifiés au moment de l'instruction des projets et les projets expérimentaux.

On observe des mentions régulières de ces projets expérimentaux (donc hors PASEC et PDD) et des leviers qu'ils étudient dans les documents de projets-pays concernés mais il s'agit le plus souvent d'une simple clause de style. Il arrive que la fiche de présentation de projet indique que certains projets expérimentaux ont nourri le développement des travaux sectoriels en éducation. La revue du portefeuille a relevé trois cas de ce type (Burkina Faso : CBF1250 et CBF1259 ; Mauritanie : CMZ1182). Cependant, les consultants du Vif du Sujet ont été impliqués dans l'élaboration ou l'évaluation de ces travaux, mais n'ont pas vu la trace de ces projets expérimentaux dans la documentation fournie ni dans les demandes des autorités nationales.

⁴⁹ Observation des pratiques enseignantes dans leur rapport avec les apprentissages des élèves.

Les fiches de présentation de projet (FPP) envisagent plus clairement de s'appuyer sur ces projets expérimentaux dans quatre cas (CMG1288 qualité à Madagascar⁵⁰, CNE1125 appui au Programme sectoriel de l'éducation et de la formation (PSEF) au Niger⁵¹, CSN1403 éducation de base en Casamance⁵², CCI1479 Défi 2 en Côte d'Ivoire⁵³) mais toujours à titre expérimental et sans citer le résultat sur lequel le nouveau projet entend s'appuyer.

Les entretiens avec les chargés de projet montrent que la problématique de l'articulation entre les projets multi-pays et les autres activités est perçue. Ces agents relèvent que la question de la cohérence des interventions entre des approches sectorielles *via* les fonds communs et des approches pilotes n'a pas de réponse simple.

Le CIS n'explique pas non plus la façon dont les interventions doivent s'appuyer sur les constats des RESEN établis par le Pôle de Dakar ou sur les résultats publiés par le PASEC. Pour les RESEN, il existe une habitude de travail bien établie consistant à les utiliser dans la définition des appuis aux politiques et dans la participation au dialogue sectoriel, de sorte que le CIS n'a pas forcément à le mentionner. Pour le PASEC, qui s'est engagé dans une opération concernant dix pays en 2014, peu de résultats nouveaux sont exploitables, le rapport PASEC 2014 n'étant rendu public qu'en décembre 2015, et il existe un doute sérieux sur la possibilité de se saisir des résultats de ces études, tels qu'ils sont présentés, pour définir des actions concrètes en faveur de la qualité (Le Vif du Sujet, 2014).

Pour les axes 2 et 3 du CIS, en formation professionnelle, emploi et insertion, le portefeuille de projets ne comporte pas d'interventions similaires à celles développées en

éducation de base, à base régionale et à vocation expérimentale. L'extension Plateforme d'expertise en formation professionnelle (PEFOP) du Pôle de Dakar est trop récente pour avoir produit des effets sur l'identification des projets pendant la période du CIS.

Le CIS actuel ne cite que très brièvement cette extension des activités du Pôle de Dakar vers la formation professionnelle. Les objectifs du projet sont de rechercher des leviers d'intervention pour des réformes et une structuration des dispositifs de formation professionnelle en Afrique subsaharienne.

Cette opération est au carrefour de toutes les orientations stratégiques de l'AFD :

- elle vise à identifier les moyens les plus appropriés pour porter en Afrique subsaharienne les points forts de sa doctrine sur la formation professionnelle, que l'Agence a développés de longue date et dans d'autres géographies ;
- elle découle d'investissements antérieurs dans la production de connaissances, les partenariats et les réseaux d'expertise (travaux du GEFOP) ;
- elle établit une relation institutionnelle entre les deux champs de l'éducation et de la formation professionnelle, en installant la plateforme PEFOP au Pôle de Dakar, pré-existant ;
- elle est fondée sur un partenariat bi-multilatéral avec un institut de l'UNESCO.

La surprise réside en ceci que cette opération, illustration s'il en est des démarches stratégiques de l'AFD et centrale dans la question de la recherche et de la capitalisation sur les leviers d'intervention, ne soit pas aussi un des fils conducteurs du CIS sur l'axe 2.

⁵⁰ « L'ingénierie du dispositif s'inspirera des expériences récentes de formation à large échelle – IFADEM. »

⁵¹ « En lien avec le déploiement du bilinguisme tel que proposé dans le PSEF et avec l'initiative ELAN/GRA initiée par le PME et l'OIF avec l'appui de l'AFD, le Projet financera un programme expérimental sur l'enseignement de la lecture pendant les trois premières années du primaire. »

⁵² L'expertise d'IFADEM pour l'autoformation des enseignant(e)s pourrait être sollicitée.

⁵³ Le projet pourra s'appuyer sur l'expérimentation en cours d'un dispositif de formation à distance des maîtres (IFADEM).

⁵⁴ Cette plateforme a été officiellement lancée en novembre 2015, projet CZZ1707 (juin 2014).

Dans ce cas, tout se passe comme si les éléments de doctrine de l'AFD tant sur les leviers de ses interventions que sur le fond de ce qu'elle cherche à promouvoir étaient désormais tellement clairs et partagés que le document de cadrage n'ait pas besoin de les rappeler.

2.2.4. Relation entre CIS et CIT à propos des leviers d'intervention

Les cadres d'intervention transversaux ont vocation à orienter les activités opérationnelles. Certains embrassent des problématiques concernant l'éducation ou la formation. Celui concernant les renforcements de capacités (AFD, 2013a) est relatif à un levier d'intervention que l'AFD dit devoir mobiliser de façon systématique dans ses interventions.

Les CIT donnent des orientations sans entrer dans les aspects de mise en œuvre des interventions, ils ne contiennent pas d'analyse sur les mérites ou les résultats obtenus par telle ou telle approche. Par exemple, le CIT sur les renforcements de capacités ne s'est pas donné pour but d'analyser les réussites et les limites de l'assistance technique en la matière, qu'elle soit résidente, perlée ou ponctuelle. Les agents en position opérationnelle auront à se documenter dans d'autres productions (AFD, 2013b). Les renvois du CIS aux CIT montrent la cohérence des différents cadrages de l'Agence, mais les conséquences opérationnelles ne sont pas prédéterminées par les documents.

Lors des entretiens, les chefs de projet ont signalé que les CIT ont pu entraîner des réflexions au sein d'EDU et, dans le cas du genre⁵⁵, la production d'un document « *boîte à outils* » qu'ils peuvent mobiliser dans leur travail d'instruction des concours.

Le CIS annonce le souci de l'équité entre les femmes et les hommes dans les interventions sectorielles, un CIT lui fait écho sur ce plan, EDU s'en saisit, à l'invitation de la division Appui environnemental et social, pour développer

un document pratique (AFD, 2015) sur cette question. À défaut d'affirmer que le CIS mobilise les leviers pertinents, il est possible de dire que l'articulation entre les documents de cadrage peut fournir l'occasion d'identifier des leviers pertinents pour l'action – c'est le cas sur le genre – mais que ce n'est pas systématique.

Agence de dimension moyenne, dont les géographies d'intervention sont très étendues, l'AFD cherche à maximiser les effets de ses financements par la recherche de leviers augmentant leur propension à générer des changements.

Le CIS identifie les principaux leviers de ces interventions comme suit :

- **en éducation de base : le soutien aux politiques et au dialogue sectoriel ; des initiatives régionales en faveur de la qualité (projets multi-pays ELAN, IFADEM et PASEC) ou de l'analyse des systèmes (Pôle de Dakar), des activités de renforcement des capacités de gouvernance ;**
- **en formation professionnelle : l'implication des acteurs économiques dans la définition, le financement et la gestion des projets de formation définis selon la logique de partenariats public-privé ; l'appui à des politiques nationales structurantes ;**
- **en insertion et emploi : l'appui aux dispositifs d'insertion et aux politiques d'emploi efficaces et soutenables.**

La production intellectuelle en lien avec les problématiques du secteur répond de près aux interrogations de la période et porte sur les leviers possibles ou déjà utilisés pour les interventions. Mais un décalage temporel inévitable affecte la relation entre les leviers sur lesquels travaille EDU et la production intellectuelle.

Les CIS ne précisent guère les résultats attendus des activités d'appui ou de production intellectuelle, ce qui n'est pas étranger aux difficultés qu'il y a à retenir ou capitaliser des enseignements fermes et stables de ces activités.

⁵⁵ CIT Genre : *Le genre et la réduction des inégalités femmes-hommes*, CIT 2014-2017, 52 pages.

2.3. Synthèse sur la pertinence du discours stratégique

Le discours stratégique de l'AFD est marqué par de fortes continuités autour d'un petit nombre de principes stables, tout en ménageant des possibilités d'évolution des pratiques qui leur sont reliées. Ces transformations, perceptibles d'un CIS à l'autre, ne s'apparentent pas à des ruptures, mais relèvent plus de l'adaptation aux évolutions du mandat de l'Agence et des contextes d'intervention.

Ces points de doctrine sont en phase avec l'agenda international, ce dernier fournissant désormais aux partenaires un cadre d'intervention moins strict que celui établi en 2000. L'apparition de l'idée de *continuum* entre l'ensemble des activités de l'Agence en éducation, formation et emploi trouve un pendant opportun dans cette évolution de l'agenda international, désormais ouvert à l'éducation de base et à la formation pour l'emploi.

Le choix des priorités géographiques des interventions ne relève pas entièrement du CIS. Il est très encadré par les mandats de l'Agence et dépend partiellement de la disponibilité relative des différents instruments financiers. Les documents successifs de cadrage sectoriel, de ce point

de vue, relèvent plus de l'argumentaire destiné à des arbitrages intersectoriels internes que du choix stratégique ou de l'orientation opérationnelle d'EDU.

Agence de dimension moyenne⁵⁶, dont les géographies d'intervention sont très étendues, l'AFD cherche à maximiser les effets de ses financements par la recherche de leviers augmentant leur propension à générer des changements. Les appuis techniques associés aux soutiens sectoriels, la structuration de partenariats les plus avancés possibles avec le secteur privé productif pour la formation professionnelle, la production intellectuelle ou les projets régionaux pilotes dévoués aux questions de qualité sont autant de ces leviers. Les CIS ne précisent guère les résultats attendus des activités d'appui ou de production intellectuelle, ce qui n'est pas étranger aux difficultés qu'il y a à retenir ou capitaliser des enseignements fermes et stables de ces activités. Certains éléments constants de la doctrine d'intervention de l'AFD peuvent ne pas être explicités dans le CIS, y compris au titre d'illustration des fils directeurs des interventions passées ou en cours, comme s'ils relevaient de l'évidence.

2.4. Avantages comparatifs de l'AFD par rapport aux autres bailleurs

Dans quelle mesure le CIS Éducation, formation et emploi 2013-2015 valorise-t-il les avantages comparatifs de l'AFD dans une perspective d'articulation et d'innovation par rapport aux autres bailleurs ? (Cohérence externe du discours stratégique)

2.4.1. Quels sont les avantages comparatifs de l'AFD ?

L'aide au développement ne relève pas du domaine de la concurrence commerciale. Pourtant, la question fait l'objet de développements dans les documents de cadrage de l'AFD. Il y a plusieurs raisons à cela.

⁵⁶ Une interview de Serge Michailof (*Le Monde*, 29 avril 2016) met en cause la stratégie de l'aide publique au développement française en général, en raison de son inadéquation à la modestie de ses montants : « Il ne nous reste que 200 millions d'euros de dons pour aider les seize pays les plus pauvres que nous considérons prioritaires et dont beaucoup sont hors Afrique, soit une douzaine de millions par pays. Ces montants sont ridicules. »

L'AFD intervient aux côtés d'autres partenaires au développement bilatéraux ou multilatéraux. La présence de bailleurs de taille importante capables de prendre en charge une partie significative de l'aide nécessaire dans certaines géographies pose parfois la question de la pertinence des interventions de l'AFD. C'est le cas pour l'éducation de base en Afrique subsaharienne, avec l'imposante architecture du Partenariat mondial pour l'éducation, à la création duquel l'aide bilatérale française a beaucoup contribué. Lors des entretiens, cette question de la pertinence des appuis de l'AFD dans un tel contexte a été fréquemment évoquée : « *c'est important en éducation puisque le PME existe et avec lui beaucoup de multilatéral, donc est-ce que ça a un sens d'intervenir en bilatéral si l'on n'a pas d'avantages comparatifs ? [...] et il n'y a pas de réponse triviale à cette question* » indiquent ainsi deux cadres du siège (hors EDU). Un cadre d'une agence multilatérale souligne que la rareté des subventions, seul instrument possible pour l'éducation de base en Afrique subsaharienne, alliée à l'affaiblissement de la voix de la France dans les instances multilatérales, notamment au sein du PME, érodent l'avantage comparatif traditionnel de l'AFD qui résidait dans une bonne articulation entre ses

approches conceptuelles, ses interventions de terrain et le soutien aux politiques par ailleurs financées par le multilatéral.

Les entretiens ont montré que l'exercice du CIS répond entre autres à un besoin de légitimité d'un secteur en interne. Une division technique doit faire valoir ses avantages comparatifs de façon à se ménager une position favorable dans les arbitrages internes et dans la préparation des stratégies régionales (CIR) et locales (CIP). La méthodologie d'élaboration et de suivi des CIS (AFD, 2010) indique du reste que la finalité du CIS est de « *nourrir la réflexion stratégique géographique (CIP, CIR) en offrant aux directions géographiques des critères de choix objectifs et clairement identifiés pour sélectionner leurs objectifs directs et les types d'intervention les plus efficaces* » et cite les avantages comparatifs comme élément de ces choix.

Avantages comparatifs revendiqués dans les documents de cadrage de l'Agence

Les quatre CIS successifs ne présentent pas de la même façon les avantages comparatifs de l'AFD. Le CIS 2006-2008 ne comporte aucun développement explicite à ce sujet, les trois autres mentionnent ce qui suit.

Tableau 6. Avantages comparatifs – éducation de base

CIS 2003-2005	CIS 2010-2012	CIS 2013-2015
Les aspects de mise en œuvre opérationnelle au niveau provincial ou régional.	L'expertise issue de la recherche et du système éducatif français, l'implication forte de l'AFD dans le schéma d'intervention <i>Fast Track</i> (participation aux instances de l'initiative en lien avec le MAEE, chef de filât des coordinations locales de partenaires dans plus de dix pays à ce jour, participation de l'AFD au financement des programmes sectoriels dans 15 pays). Cette expérience est pour l'essentiel circonscrite géographiquement aux pays d'Afrique subsaharienne francophone.	Présence historique et reconnue dans l'espace francophone. Expérience sur les programmes sectoriels en ASS. Initiatives régionales innovantes (ELAN, IFADEM, PASEC, Pôle d'analyse sectorielle de Dakar). Diversité de l'offre technique et financière, richesse et renommée de l'expertise française en matière éducative.

Source : Le Vif du Sujet d'après les CIS de l'AFD.

Pour l'éducation de base, la perception que l'AFD a de ses avantages comparatifs varie au cours du temps, autour du point central que constituent les politiques sectorielles nationales (la référence est implicite dans le CIS 2003-2005, qui est par ailleurs centré sur les

approches sectorielles). La capacité à innover, par le truchement des projets pilotes multi-pays, n'est mise en avant que dans le CIS 2013-2015, sans être reliée dans ce document à la production non financière de l'Agence.

Tableau 7. Avantages comparatifs – formation professionnelle

CIS 2003-2005	CIS 2010-2012	CIS 2013-2015
Montage institutionnel des interventions qui associe, d'une part, l'approche économique de la formation professionnelle plaçant l'entreprise au cœur du dispositif de formation et, d'autre part, la promotion de partenariats avec les branches professionnelles et les régions administratives et économiques.	Intérêt des pays en développement pour l'expérience française en matière de formation professionnelle et d'enseignement supérieur professionnalisant. Expérience développée par l'AFD dans la mise en place de centres de formation professionnels, en partenariats public-privé, à l'échelon des secteurs formels de l'économie. Dans ce secteur qui justifie plus aisément le recours à l'emprunt, l'AFD dispose également d'une palette d'intervention plus riche grâce à ses prêts souverains et non souverains et aux garanties, en sus des C2D et des subventions.	Expérience de création/réhabilitation de centres de formation professionnelle dans les secteurs modernes en partenariat avec le privé.

Source : Le Vif du Sujet d'après les CIS de l'AFD.

Pour la formation professionnelle, la description par les CIS successifs des avantages comparatifs de l'Agence est plus constante qu'en éducation. La capacité à innover ne figure pas dans ces avantages comparatifs, sauf à considérer que la promotion des partenariats y participe.

Avantages perçus par les agents et les partenaires

La perception des avantages comparatifs de l'AFD en éducation et formation professionnelle est plus large que l'identification de ces avantages telle qu'elle se trouve exprimée dans les CIS successifs. Son étude⁵⁷ étonne même par la variété des avantages cités par les personnes

interrogées, ainsi que par les différences ou contradictions perceptibles entre les perceptions des uns et des autres.

Les personnes interrogées situent un certain nombre des avantages comparatifs de l'AFD du côté de ses modalités d'intervention. Pour deux responsables d'un partenaire extérieur à l'Agence, le statut de l'AFD (à la fois banque et agence de développement) en fait un intervenant singulier, dont il existe peu d'équivalents dans d'autres pays et sa capacité de prêter aux collectivités locales est un atout intéressant, notamment dans des contextes de décentralisation. Ce point n'a en revanche jamais été cité par des agents de l'AFD, alors que les traditions les plus

⁵⁷ Cette étude ne prétend pas à l'exhaustivité. La représentativité au sens statistique des échantillons de personnes interrogées ou destinataires du questionnaire de perception n'est pas non plus recherchée. Ce développement se base sur les entretiens menés en décembre 2015 et janvier 2016.

anciennes de l'Agence en éducation faisaient du ciblage local un point de doctrine (CIS 2003-2005). Un responsable d'un institut dépendant d'une organisation multilatérale et un agent d'une agence locale de l'AFD citent la maîtrise d'ouvrage nationale comme une particularité (le premier notant toutefois que la pratique de l'avis de non-objection et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage peut vider de son contenu ce principe). Enfin, la capacité d'innovation dans les instruments financiers est citée par un responsable d'une organisation multilatérale.

L'alignement et la collaboration avec d'autres partenaires sont signalés comme des avantages comparatifs très appréciables par deux représentants d'agences multilatérales de développement. L'une de ces deux personnes va jusqu'à observer que l'AFD est « *un partenaire constructif dans l'alignement par rapport aux plans sectoriels et pas seulement dans un dialogue séparé avec les gouvernements* » et « *qui ne pousse pas un agenda personnel, à la différence d'USAID.* »

La technicité, l'appui et le conseil local aux politiques sectorielles sont également perçus comme des avantages comparatifs de l'AFD. Un agent du siège ressent que « *les autorités peuvent approcher l'AFD sur d'autres arguments que le seul ticket d'entrée financier, l'AFD étant perçue comme un partenaire technique et financier (PTF) de proximité.* » Un responsable d'une agence multilatérale dit que l'AFD est « *l'un des rares PTF bilatéraux à apporter un point de vue technique* » et oppose cette capacité aux pratiques du MAE français dans l'enseignement supérieur qui, selon lui, « *n'apporte qu'un point de vue fondé sur les relations politiques bilatérales dans le pays d'intervention.* » Ce point de vue est cependant tempéré par celui exprimé par un responsable d'une autre institution multilatérale selon qui l'expertise technique de l'AFD dans les agences est sous-dimensionnée et presque toujours confiée à de jeunes volontaires peu expérimentés. Ce

responsable s'interroge alors sur la capacité réelle d'intervention dans le dialogue politique sectoriel⁵⁸. De façon plus tempérée, un interlocuteur d'une troisième institution internationale fait référence au Pôle de Dakar et au PASEC pour y voir un positionnement désormais régional de l'expertise technique mobilisée par l'AFD, qui constituerait un nouvel avantage comparatif de l'Agence.

C'est sur l'orientation de fond des interventions que les perceptions des avantages comparatifs de l'AFD sont les plus variées. À une extrémité de ces perceptions, un interlocuteur d'une agence de développement dit brutalement que « *l'AFD, c'est les constructions scolaires et la formation professionnelle* ». Un agent du siège cite la sensibilité aux questions de genre. Un cadre technique d'un partenaire multilatéral évoque les interventions pour accompagner la massification des collèges et la recherche de solutions de formation professionnelle pour le secteur informel de l'économie. Un autre cadre, dans une situation professionnelle similaire à celle du précédent, cite l'approche globale des questions éducatives et de formation, avec, dans ce dernier segment, l'intérêt porté à la structuration du secteur et la mise en place de fonds collecteurs. Un agent en poste dans une agence locale considère que les procédés de construction reposant sur la maîtrise d'ouvrage communautaire constituent un avantage de l'AFD.

Dans les entretiens, la production de connaissances n'est citée spontanément que deux fois au titre des avantages comparatifs de l'AFD.

L'influence française est citée deux fois, comme un avantage comparatif par un cadre du siège de l'AFD, et comme une limite à l'action par un cadre d'un bailleur multilatéral selon qui l'Agence « *a peu de marges de manœuvre pour le choix de ses partenaires techniques d'exécution et de leurs experts, qui sont toujours français – c'est parce qu'ils sont une agence bilatérale, ils doivent être obligés* ».

⁵⁸ La même personne indique que, selon elle, « *de toute façon le dialogue sectoriel se porte mal dans les pays ; dans de nombreux pays il n'y a même plus de revue sectorielle* », ce qui pourrait ouvrir sur des interrogations beaucoup plus larges sur le positionnement de l'AFD.

La variété des perceptions recueillies quant aux avantages comparatifs de l'AFD est étonnante au regard de la relative constance de leur identification et de leur description dans les CIS.

Les articulations entre l'AFD et les autres bailleurs sont multiples et les occasions pour l'Agence de jouer sur ses avantages comparatifs sont très diverses. Le CIS ne semble pas être un document visant à identifier l'ensemble des avantages comparatifs de l'AFD, tels qu'ils peuvent être perçus par ses agents ou par ses partenaires, qu'ils relèvent de la technicité dans le secteur ou des modes opératoires de l'Agence en général.

Avantages comparatifs relevés dans des publications extérieures à l'AFD

Les consultants n'ont trouvé aucune mention des avantages comparatifs de l'AFD dans des publications extérieures.

Constat des missions sur le terrain

Les quatre missions sur le terrain ont permis de relever que la perception de l'AFD et de ses avantages comparatifs reste le plus souvent floue. L'AFD est parfois davantage identifiée comme acteur de la formation professionnelle que de l'éducation de base. Au Sénégal, en éducation de base, la notoriété de l'AFD semble avoir été bonne dans les années 2000 et attachée alors à son rôle d'animation du dialogue sectoriel, puis érodée, en dépit de la continuité des concours.

Les autorités marocaines voient un avantage comparatif de l'AFD dans son rôle passé d'intermédiation politique pour l'évolution de la structuration de la formation professionnelle. Dans le même secteur, au Sénégal, on relève un bon niveau de notoriété auprès des autorités nationales

et des PTF, qui voient dans le caractère innovant des appuis aux centres sectoriels un avantage comparatif de l'AFD.

2.4.2. Les ambitions et les moyens

Relation entre les objectifs énoncés et les moyens mis en œuvre

La relation entre les ambitions affichées et les moyens que l'AFD est capable de mobiliser est difficile à évaluer dans la mesure où une partie non négligeable des concours est dédiée à des appuis aux politiques sectorielles, éventuellement en fonds commun ou en appui budgétaire, sans qu'il soit possible de flécher, ni *ex ante* ni *ex post*, l'activité ou l'investissement que le projet aura financé.

On sait par le CIS 2010-2012 et par divers entretiens que la rareté des subventions et la difficulté à accorder des prêts à certains pays contraignent les activités de l'Agence⁵⁹, en particulier en éducation de base en Afrique subsaharienne. La lecture articulée du COM et des CIS nous renseigne sur la relation entre instruments et interventions, *via* les priorités données à certaines géographies pour certains instruments⁶⁰, et à certaines interventions pour certaines géographies⁶¹. Ainsi, sur la période 2013-2015, le portefeuille de subventions (hors C2D et hors subventions pour le compte de tiers) dédié à l'éducation en Afrique est de 82,8 millions d'euros répartis entre neuf pays n'ayant pas atteint la scolarité primaire universelle et trois projets multi-pays. Il est clair qu'un tel rapport entre les enjeux et les financements impose à l'AFD de n'intervenir que dans l'emploi de leviers d'intervention bien identifiés, faute de quoi la disproportion serait manifeste entre les objectifs et les moyens, la somme totale dont elle dispose pour cet objectif n'atteignant pas les besoins d'un seul des neuf pays concernés.

⁵⁹ Voir *infra*, point 2.6.1.

⁶⁰ Le COM 2014-2016 indique que « les pays pauvres prioritaires bénéficieront d'un minimum de deux tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD ».

⁶¹ CIS 2013 : « La subvention sera le produit financier privilégié pour l'enseignement fondamental dans les pays les moins avancés. »

Cette disproportion existe au niveau le plus global de l'aide mondiale ou de l'aide française au développement. C'est le propos de la Campagne mondiale pour l'éducation, dont la branche française souligne le recul de l'aide publique au développement (APD) française, sa place modeste en comparaison d'autres pays européens, pour relever que, si l'éducation reste un secteur prioritaire dans l'aide bilatérale, « *une très faible part de l'aide française va à l'éducation de base* » qui ne bénéficie que « *de miettes* »⁶².

Il n'appartient pas à cette évaluation de prendre parti dans ce débat. Il est clair qu'en regard d'un positionnement traditionnel tourné vers le développement sectoriel dans son ensemble et dans de très vastes géographies, la rareté récurrente des ressources sous forme de subventions pose problème. La question posée à la stratégie de l'Agence est celle des perspectives d'articulation avec d'autres financements.

La revue des projets fait apparaître que, pour donner du sens aux interventions dans un cadre financier restreint, l'AFD a recours à une tradition consistant en un ciblage régional des investissements, dans des pays dans lesquels la politique sectorielle est par ailleurs soutenue dans son ensemble. C'est le cas par exemple de deux projets au Sénégal, l'un en banlieue de Dakar et l'autre en Casamance. Dans d'autres cas, l'Agence associe subvention et prêt pour parvenir à un montant permettant d'espérer des effets ; si l'AFD garde des réticences à prêter pour des écoles primaires, le prêt est possible pour les investissements dans les collèges et une association de ce genre est faite au Bénin ainsi qu'au Sénégal.

À l'égard de la relation entre les moyens disponibles et les ambitions affichées, les projets multi-pays qui sont orientés vers la recherche de leviers de la qualité posent plus de problèmes que ceux qui sont en lien avec des programmes sectoriels de pays ou qui associent plusieurs instruments financiers. Ces projets sont des recherches

et des appuis techniques, dont la finalité est de contribuer aux conditions techniques permettant un déploiement ou un passage à l'échelle pour le pays par de l'expertise, du partage d'expériences, de la production méthodologique ou de ressources et par l'évaluation des effets. Mais ils ne peuvent pas identifier à l'avance les financements qui vont porter leurs résultats techniques vers des applications étendues, ils constituent un pari sur l'attractivité des découvertes ou des résultats qu'ils auront fait émerger.

Lors des entretiens, une personne exerçant des responsabilités dans une agence multilatérale de développement (et qui ignorait que l'AFD finançait le Pôle de Dakar, ce dernier étant rattaché à l'UNESCO) a déclaré à propos des projets OPERA et IFADEM que leurs objectifs sont riches mais que l'AFD n'a pas assez poussé l'idée et, qu'en conséquence, les produits sont peu connus et pas relayés. Dans un autre entretien, l'interlocuteur, responsable d'un rang élevé dans une institution internationale dédiée à l'éducation de base, ne connaît pas ELAN, a entendu parler d'IFADEM et d'OPERA mais s'étonne que ces projets soient financés par l'AFD.

Il y a là un ensemble d'indices convergents montrant que la question de l'échelle des moyens mobilisés pour des interventions destinées à fournir des leviers pour les autres pose problème. Lorsque l'AFD intervient en cofinancement avec d'autres partenaires, ce problème est surmonté, mais dans certains cas, comme ceux des projets pilotes régionaux, les financements relais ne sont pas identifiés *ex ante*.

Les partenariats au service de la mise en valeur des avantages comparatifs de l'Agence

Les possibilités d'articulation avec des programmes d'autres bailleurs ont été soulignées, avec des appréciations très positives, dans les entretiens ; ces possibilités et leur mise en œuvre effective ont même été citées au titre des avantages comparatifs de l'AFD par les responsables interrogés de grandes institutions multilatérales.

⁶² Observatoire de l'aide publique française dans les pays en développement (2015), avec l'appui financier de l'AFD. Le réseau français de la campagne mondiale met en cause la comptabilisation des frais d'écologie d'étudiants étrangers au titre de l'APD en éducation.

Le CIS y fait référence⁶³ même s'il s'agit là plus d'une question relative aux pratiques et à leur souplesse que de principes stratégiques d'intervention. Les documents stratégiques des grands bailleurs multilatéraux sont en effets rédigés de façon à ne pas dresser d'obstacles de principe aux partenariats ; leur contenu est général, voire évasif. Ainsi en va-t-il du document stratégique de la Banque mondiale (2011) qui vise à ce que les enfants et les jeunes puissent « *acquérir les connaissances et aptitudes dont ils ont besoin pour vivre en bonne santé, être productifs et obtenir un emploi digne de ce nom* » et qui indique que « *la qualité doit être au cœur des investissements consentis à l'éducation, et les acquis de l'apprentissage le principal étalon pour la mesurer* ». Un texte similaire, à l'UNICEF (2014), reprend la déclaration d'Incheon, insiste sur les situations d'urgence (point qui ne fait partie ni des traditions ni des intentions de l'AFD), puis sur les trois marqueurs de ses interventions : « *Equity with a focus on girls' education, inclusive increasing access and improving learning in primary school, education, learning and child friendly schools.* »⁶⁴ Quant au PME, ses positions stratégiques sont par nature ouvertes vers les partenariats, à tel point que les références auxquelles il renvoie sont en tous points identiques aux textes d'Incheon. Dans un document, le Partenariat mondial pour l'éducation (2015) indique le souhait que « *des investissements transnationaux soient réalisés pour soutenir le suivi et le partage de données probantes et de pratiques optimales à l'échelle du partenariat* », formulation très large ouvrant aussi bien sur des projets à nature expérimentale et régionale que sur des pôles régionaux d'expertise.

Les documents de projet de l'AFD indiquent les complémentarités d'intervention et de financement avec d'autres PTF. Deux exemples en sont donnés *infra* ; la section 2.6.4 développera cette question.

Au Burundi, le projet CBI1051 bénéficie d'une subvention de 5 millions d'euros pour l'appui au Programme sectoriel de développement de l'éducation et de la formation 2013-2015, sous deux composantes : une contribution à un financement multi-bailleurs, le Fonds commun de l'éducation et le financement d'actions de renforcement des capacités. Sur cette seconde composante, « *L'AFD a identifié en collaboration avec la coopération belge un ensemble d'actions cohérent visant à renforcer les capacités des acteurs de l'éducation, qu'elles cofinanceront.* » L'AFD finance deux assistants techniques résidents et la Coopération technique belge (CTB) finance des expertises perlées ou de court terme.

Au Mali, le projet CML1355 bénéficie d'une subvention de 10 millions d'euros. Le détail des activités repose sur des complémentarités de financements avec des projets ONG financés par la Fondation du Qatar, l'UNICEF, l'UE et l'USAID.

Un exemple de partenariat plus poussé a été relevé en formation professionnelle. Au Burkina Faso, le projet CBF1177 a reçu une subvention de 5 millions d'euros pour le financement du Programme d'appui à la rénovation de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels. L'identification et la faisabilité du programme ont été menées conjointement par l'AFD et LuxDev, l'agence de coopération luxembourgeoise, en partenariat avec la partie nationale. Le programme est cofinancé, sur des principes de fongibilité, par l'AFD, LuxDev et la coopération autrichienne. L'assistance technique a été sélectionnée conjointement par le maître d'ouvrage et les partenaires techniques et financiers du programme. Par souci de simplification de la gestion, l'assistance résidente est sous financement et sous contrat de LuxDev.

⁶³ « *Le maintien de la présence de l'AFD dans le dialogue politique sectoriel au niveau bilatéral permettra de renforcer la coordination des acteurs et des fonds mobilisés, de faciliter l'articulation entre les initiatives régionales et les programmes nationaux et d'obtenir la gestion de fonds délégués.* »

⁶⁴ « *Équité en ciblant particulièrement l'éducation des filles, accès inclusif et amélioration des acquis à l'école primaire, écoles amies des enfants favorisant les apprentissages* ».

On voit ici des partenariats noués avec d'autres agences bilatérales de développement, CTB et LuxDev. Ces deux agences, tout comme la *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, l'agence de coopération allemande, ont une entrée dans le développement du secteur par la technique et l'expertise. La nature hybride de l'AFD, à la fois agence technique et partenaire financier, constitue bien un avantage comparatif permettant à l'Agence cette multiplicité de partenariats, adaptés à la configuration particulière du groupe des partenaires de chaque pays d'intervention.

2.4.3. Capitalisation des avantages comparatifs, communication, veille

Le CIS 2013-2015 associe les travaux de capitalisation aux activités de recherche, d'études et d'animation de réseaux d'experts. Le CIS précédent (2010-2012) faisait déjà cette association, mais prévoyait aussi de réaliser un travail particulier de capitalisation des projets d'ONG et d'organiser une capitalisation des évaluations *ex post* des programmes sectoriels.

Les entretiens ont permis de constater que les efforts de recherche ne rencontrent pas encore des stratégies de capitalisation des expériences issues des programmes. Des coupures dans le circuit – idéal – de production de connaissances issues des canaux de la recherche et de la capitalisation empêchent des apprentissages élargis et suivis dans le temps. Les contraintes de temps prennent le plus souvent le dessus, renforcées par la pratique consistant à évaluer les activités à partir d'une grille de suivi, mais pas forcément en vue d'un partage ou d'une capitalisation. « *On a du chemin à faire sur la capitalisation* », dit ainsi un cadre du siège, tandis qu'un autre indique que l'élaboration des CIS ne constitue pas une occasion de capitalisation, étant « *peu normée* » et « *et peu basée sur des capitalisations rigoureuses* » qui iraient au-delà d'un « *échange d'expériences et de ressenti entre chargés de projets* ».

Les répondants au questionnaire de perception déplorent de façon unanime l'inexistence d'un système formalisé de capitalisation des expériences menées dans les géographies d'intervention. Ils s'en plaignent, ou disent ne pas en avoir connaissance quand ils doutent plus timidement ou prudemment de son existence.

Les constats opérés ici à propos de la capitalisation, lors des entretiens et du questionnaire de perception, sont congruents avec la dispersion des réponses relevée plus haut, quand il s'agit d'identifier les avantages comparatifs de l'AFD.

La valorisation de ses avantages comparatifs, importants pour l'Agence en raison de ses caractéristiques et pour les divisions techniques, en particulier EDU, dans la négociation des arbitrages internes est limitée par l'ampleur et la formalisation encore timide des travaux de capitalisation.

2.4.4. Synthèse sur la cohérence externe du discours stratégique, les points de doctrine particuliers à l'AFD et ses avantages comparatifs

La question des avantages comparatifs de l'AFD dans ses interventions sectorielles entretient un lien étroit avec celle de la cohérence de son discours stratégique. En effet, ces avantages comparatifs légitiment les interventions de l'Agence dans le secteur et contribuent à les définir : la stratégie d'intervention est cohérente si elle s'appuie sur les avantages comparatifs de l'Agence.

Cette évaluation montre que ces avantages sont diversement perçus, que ce soit en interne ou par les partenaires externes, et qu'ils font peu l'objet de capitalisation.

On peut cependant en proposer la cartographie suivante, en relation avec les points de doctrine les plus saillants, qui sont autant de marqueurs forts des interventions de l'AFD.

Tableau 8. Les avantages comparatifs de l'AFD

	Position de doctrine	Avantages comparatifs
Communs à l'ensemble de l'AFD	Maîtrise d'ouvrage des concours exercée par le bénéficiaire	Double positionnement, agence technique et banque de développement Capacité à articuler plusieurs instruments financiers au service du même objectif
	Associer production de connaissances et animation de réseaux d'expertise à la production financière	Capacité de production de connaissances
Communs à tous les axes d'intervention de la division EDU	Soutien aux politiques sectorielles nationales et aux réformes	Ancrage local fort et rôle d'intermédiation politique appuyés par les capacités techniques de la division et des agences
	Recherche de partenariats dans les interventions : appuyer ou susciter des politiques auxquelles d'autres partenaires vont adhérer et qu'ils vont soutenir*	Capacité reconnue à nouer des partenariats
Propres à l'éducation de base	Compléter le soutien global aux politiques sectorielles nationales par des concours techniques spécifiques	Capacités techniques de la division et des agences
	Approcher la qualité par la gouvernance des systèmes éducatifs plus que par le financement d'intrants	Capacités techniques de la division et des agences Initiatives et projets régionaux
	Appuyer les appuis techniques sur des institutions ou projets régionaux	Initiatives et projets régionaux
Propres à la formation professionnelle	Implication des acteurs économiques dans la définition, le financement et la gestion des projets de formation définis selon la logique de partenariats public-privé	Ancrage local fort et intermédiation politique Réseaux d'experts et d'institutions partenaires
	Appui à la mise en place de dispositifs nationaux de formation initiale et continue soutenables (normalisation des cadres de certification, validation des acquis, fonds de formation alimentés notamment par une taxe professionnelle)	Capacités techniques de la division Réseaux d'experts et d'institutions partenaires
Propres aux activités d'insertion et emploi	Appui aux dispositifs existants d'insertion et aux politiques d'emploi efficaces et soutenables	Activité récente de la division : s'appuyer sur les avantages comparatifs éprouvés par les interventions dans les deux axes traditionnels
	Développement d'un réseau d'expertise	

* Il se peut que ce point de doctrine ne soit pas propre à EDU mais les consultants ne sont pas en mesure de le vérifier.

Source : *Le Vif du Sujet*.

La pertinence de la relation entre les objectifs sectoriels que se fixe l'Agence et les moyens qu'elle est capable de mobiliser dépend de sa capacité à susciter, à créer

ou à rejoindre des partenariats avec d'autres acteurs et donc, en dernier ressort, à faire valoir ses avantages comparatifs.

2.5. Lisibilité, appropriation, capitalisation et apprentissage

Dans quelle mesure le CIS Éducation, formation et emploi contribue-t-il à la lisibilité et l'appropriation de la stratégie, d'une part, et à la capitalisation des expériences et à l'apprentissage de l'AFD, d'autre part ? (Efficacité du discours stratégique)

2.5.1. Le rôle du CIS dans l'appropriation de la doctrine de l'Agence par ses agents

Les entretiens menés pour la présente évaluation et le questionnaire de perception n'apportent pas de réponse univoque à la question de savoir si le CIS joue un rôle central dans l'appropriation de la doctrine de l'Agence par ses agents. L'analyse des réponses au questionnaire montre que, quand le CIS est reconnu comme un maillon important dans un processus d'apprentissage, ce qui est rarement le cas, il l'est sur le plan des stratégies générales et des modes opératoires. La communication sur les options stratégiques entre l'AFD et ses agences ou en interne au siège est jugée satisfaisante, mais elle ne passe pas forcément par le CIS. D'autres documents jouent un rôle de communication plus important que le CIS, le COM ou les CIP notamment.

Au cours des entretiens, certains agents ont déclaré que la lecture du CIS a été une façon de s'approprier les orientations dans le secteur lors de leur arrivée à EDU (dans ce cas, le texte est mis en avant dans le processus d'appropriation), ou que le CIS a été une occasion de travailler en groupe et de décroiser les réflexions entre chargés de projets qui n'ont pas tous le même profil, ces occasions étant peu fréquentes. Ici, le processus prend le pas sur le texte. En revanche, un chargé de mission travaillant dans une agence locale estime que le CIS, dont il reconnaît avoir une « *connaissance superficielle* », ne lui a « *pas spécialement* » permis de connaître la doctrine de l'AFD en éducation et formation, avec laquelle il se familiarise plutôt par ses tâches opérationnelles et par la « *méca-*

nique des projets », sur laquelle il se base pour intervenir, par exemple devant le groupe local des partenaires de l'éducation.

Les entretiens ont pris le parti de questionner l'appropriation des agents de l'AFD au travers de la question du continuum éducation - formation - emploi, dans la mesure où il s'agit d'une référence assez récente et commune à l'éducation de base et à la formation professionnelle. Les propos recueillis montrent qu'un consensus global autour des options du CIS s'accompagne de tensions parfois explicites.

Jugé consensuel dans son processus d'élaboration interne, le CIS porte malgré tout des tensions liées à des positionnements contraints à la fois par des enveloppes financières et par les exigences de l'instruction rapide et de l'exécution des projets. Ainsi, le soutien apporté à l'éducation de base, dans un contexte de rareté des subventions, est en général jugé plus faible que celui apporté à la formation professionnelle. En témoigne cet extrait d'entretien : « *La Direction Afrique pose la question de la qualité de notre discours sur l'éducation de base, par exemple sur l'introduction des langues nationales. Il y a une impatience de sa part, une lassitude étant donné l'incapacité à se réformer sur cette question. Or ce questionnement va bien au-delà d'un projet et d'un instrument financier.* »

Si les catégories de référence sur lesquelles l'éducation de base et la formation professionnelle sont fondées peuvent paraître opposées – l'éducation de base étant davantage perçue comme relevant d'un pôle public, et la formation professionnelle, d'un pôle privé ; l'une relevant du droit des personnes et l'autre des stratégies de développement économique –, le CIS tâche de surmonter ce possible clivage en travaillant sur la notion de trajectoires éducatives et d'insertion. Ce ciblage nouveau, davantage réalisé dans certaines géographies d'intervention, est un

générateur attendu d'un continuum, au-delà d'un affichage de principe. Ainsi, pour les agents du siège, la notion de compétence et ses référentiels associés, d'apprentissage et de métier, établissent un pont entre deux mondes qui se sont longtemps ignorés : « *Par exemple au Burundi, nous faisons avancer l'idée que l'éducation est un droit et on veut réformer pour assurer une insertion professionnelle et donner des compétences aux jeunes. La formation professionnelle est possible si les compétences en éducation de base sont au rendez-vous.* »

Le continuum est ainsi loin d'être perçu comme un artifice, comme en témoignent les profils d'experts spécialisés et polyvalents amenés à le faire fructifier au siège de l'Agence. Si le clivage éducation/formation professionnelle est perçu comme appartenant à une époque révolue, il n'empêche que de fortes contraintes pèsent sur la compréhension du continuum, que ce soit au siège et dans les agences AFD ou en dehors : « *On voit plus l'éducation comme un enjeu d'équilibre social que comme un droit, mais c'est difficile à convaincre à partir de cet enjeu.* »

Le continuum ne retraduit pas, aux dires de certains agents du siège, un tout articulé facilement intelligible ou débouchant sur des évidences opérationnelles. Tendus entre le temps nécessairement long auquel l'effectivité du continuum est soumise et le temps de l'instruction des projets, les agents de l'AFD sont souvent pris dans des injonctions contradictoires. Cette tension entre le temps long de la réflexion sur les interventions et le temps court de leur gestion, quand elle est éprouvée, se double d'un constat plus général porté sur la division du travail au sein de l'Agence, au manque de ressources humaines et aux pressions budgétaires : « *Les limites se trouvent plus dans les RH avec des chargés de projets surchargés à Paris et surtout en agence, certains n'ayant pas forcément les compétences ou le temps pour porter des projets importants dans le secteur [...] de nombreuses contraintes pèsent sur les chargés de projet mais elles sont "hors CIS" et concernent tous les agents de l'AFD qui doivent travailler avec des injonctions contradictoires : instruire vite (avec un budget*

de missions et de recours aux consultants en large baisse), décaisser rapidement tout en élaborant des projets de qualité. Cela est impossible et pousse les agents à griller des étapes et se tourner vers un certain type d'interventions : est-ce cela que l'on veut ? »

Comme on le voit, le CIS, soit comme texte soit comme processus, participe à la connaissance et à l'appropriation des options de l'AFD par ses agents, mais pour autant, il n'entraîne pas d'adhésion sans réserve, les agents mesurant le rapport complexe entre le texte, la réflexion stratégique, d'une part, les pratiques et les contraintes qui les limitent, d'autre part.

2.5.2. Notoriété et perception externe et interne

Les entretiens avec des partenaires extérieurs et les missions sur le terrain ont montré que le document du CIS est peu connu. Un responsable d'une grande banque de développement, dont les propos montraient qu'il avait une connaissance assez précise des pratiques et des positionnements de l'AFD, s'est amusé de la question et a affirmé ne pas avoir lu le document similaire existant dans sa propre institution – il participe à des réunions pendant son élaboration mais ne se réfère pas au texte une fois qu'il est établi. La perception par des partenaires extérieurs des avantages comparatifs de l'AFD, exposée plus haut, n'est pas liée à la diffusion du document CIS.

Les réponses au questionnaire de perception interne montrent que s'il est rare de ne pas connaître le CIS, il est fréquent de ne pas connaître les CIS précédents.

Connu des agents qui participent à son élaboration, le document est décrit par le siège comme un outil largement diffusé et présenté à des partenaires techniques et à d'autres bailleurs. Cela n'est pas le cas en agence où, même quand le document est connu, il est perçu comme insuffisamment diffusé hors-AFD ou encore qualifié de document interne à ne pas diffuser.

Quand ils connaissent le CIS, les répondants disent soit s'être informés eux-mêmes soit avoir été informés par leur responsable hiérarchique.

Les missions sur le terrain ont confirmé ces défauts de notoriété du document CIS, ainsi que la grande dispersion des perceptions de l'AFD, de ses options stratégiques et de ses avantages comparatifs.

2.5.3. Exhaustivité du CIS

La question est ici celle de l'existence de constantes ou de fortes régularités dans les interventions qui ne correspondraient pas à des mentions explicites dans le CIS.

Maîtrise d'ouvrage nationale

L'exercice par la contrepartie nationale de la maîtrise d'ouvrage des financements est un principe de la doctrine de l'AFD. Ce principe est cité à de nombreuses reprises dans les entretiens, toujours positivement, aussi bien par les agents de l'AFD au siège ou en agence que par ceux d'institutions partenaires ; beaucoup d'interlocuteurs en font un avantage comparatif de l'AFD. Il n'est pas rappelé dans le CIS, certainement du fait de son évidence dans la communication interne.

Assistance à maîtrise d'ouvrage dans les contextes de fragilité

Il ne s'agit pas là d'un principe de doctrine, mais d'une pratique constante⁶⁵. Le CIS fait référence à des partenariats. L'assistance à maîtrise d'ouvrage est une occasion pratique de nourrir des partenariats avec des institutions techniques, mais le document ne cite pas cette pratique.

Appuis techniques et renforcement des capacités

Les interventions de l'AFD s'accompagnent de façon quasi systématique d'activités de renforcement de capacités et d'appuis techniques. Ceci est conforme au CIT *Soutenir le renforcement de capacités* (2013) mais n'est pas mis en valeur dans le CIS 2013-2015⁶⁶.

Pour la période 2010-2012, on observe un recours quasi systématique aux appuis techniques, sous diverses formes : expertise spécialisée ponctuelle, formations, fonds d'expertise et assistance technique perlée et résidente. Sur seize projets instruits, sept ont recours à de l'assistance technique, permanente pour six projets⁶⁷. Les projets en appui aux stratégies sectorielles comprennent presque toujours des appuis à la gestion (pilotage, planification, gestion RH et financière, systèmes d'information, renforcement des capacités aux niveaux central et déconcentré)⁶⁸.

Sur la période 2013-2015, les mêmes observations d'ensemble peuvent être reprises. Les projets attachés aux stratégies sectorielles continuent de mobiliser de l'expertise (assistance technique ou assistance à maîtrise d'ouvrage) pour des appuis de supervision des systèmes (coordination, planification, finances, programmes de renforcement de capacités) mais aussi sur d'autres thèmes (ingénierie pour les constructions scolaires, gestion environnementale, réforme du collège, animation du dialogue sectoriel).

2.5.4. Contenu des CIS sur la capitalisation et l'évaluation des expériences

Les CIS successifs contiennent toujours une description des activités menées dans les périodes passées, sans que ces descriptions débouchent sur une analyse des évaluations réalisées. Les évaluations de projets ou de stratégies

⁶⁵ À titre d'exemple, on peut citer les projets Mali CML1355, Tchad CTD1177, Sénégal CSN1403 ou Niger CNE1125.

⁶⁶ Le CIS précédent (2010-2012) mentionne de façon précise l'articulation des appuis techniques avec les financements de l'AFD, selon trois configurations possibles, pour l'éducation de base (pages 29 et 30), mais pas pour la formation professionnelle.

⁶⁷ Appui à la stratégie sectorielle en République centrafricaine (CCF1133), appui au moyen au Sénégal (CSN1357), appui à la stratégie sectorielle au Burundi (CBI1051), appui au Liban mais projet annulé (CLB1045), à Djibouti (CDJ1079) et à Madagascar (CMG1288).

⁶⁸ Ils ciblent également d'autres thèmes : pilotage de la qualité (CBF1181, CML1236), questions enseignantes (CBI1039, CCF1133, CCI1021), génie civil (CBI1051), enseignement des sciences (CML1236), collèges de proximité (CCI1201).

sectorielles ne sont pas citées dans les CIS et ne font pas l'objet d'un document de synthèse ou de consolidation auquel se référerait le CIS.

La méthodologie d'élaboration et de suivi des CIS (AFD, 2010) indique que « *la démarche d'élaboration est aussi importante que le format de ses produits, si celle-ci est menée de façon participative* », mais ne cite au titre des avantages escomptés de la méthodologie que trois éléments, à savoir : *i*) elle offre une vision prospective des interventions de l'AFD ; *ii*) elle légitime le positionnement sectoriel de l'AFD ; *iii*) elle nourrit la réflexion stratégique géographique. À la lecture de ces éléments, on comprend que cette méthodologie n'est pas supposée produire des éléments stables de capitalisation sur les expériences. Le même document précise qu'il est nécessaire de travailler sur les enseignements du passé mais cette étape reste peu formalisée, alors que le terme capitalisation suggère un moment de stabilisation des acquis. Le format bref du CIS interdit d'y faire figurer une analyse précise des leçons capitalisées des périodes précédentes, analyse sans doute menée dans la phase de préparation du CIS mais que nul document ne semble destiné à recueillir de façon formelle.

Le CIS apparaît comme un élément parmi d'autres de la communication interne à l'Agence sur sa doctrine technique d'intervention. La réalisation d'un nouveau CIS est l'un des processus de l'appropriation de cette doctrine par les agents ; en revanche, le texte lui-même n'est pas toujours connu en détail. Son contenu n'est pas partagé sans réserve par tous ; les agents se déclarent parfois partagés entre les contraintes opérationnelles de court terme et les ambitions plus vastes que le CIS propose.

La notoriété du CIS à l'extérieur de l'Agence est faible. Cette faiblesse pourrait être liée à la grande dispersion des représentations que les partenaires extérieurs ont des particularités de l'Agence ou de ses avantages comparatifs.

Sur le fond, le CIS n'est pas exhaustif quant à la doctrine de l'AFD, il ne mentionne pas quelques principes généraux guidant les interventions (maîtrise d'ouvrage nationale des concours, assistance à maîtrise d'ouvrage dans les contextes fragiles, association systématique d'activités de renforcement de capacités aux activités centrales des concours). Il ne comprend pas non plus de présentation raisonnée de capitalisation des leçons tirées des expériences passées.

2.6. Cadrage et pilotage de l'activité de l'AFD

Dans quelle mesure le CIS Éducation, formation et emploi 2013-2015 est-il un outil de cadrage et de pilotage de l'activité de l'AFD sur ce secteur ? (Efficacité du discours stratégique)

2.6.1. Les agents et le CIS comme élément de cadrage

Au siège, pour des agents non spécialistes des questions d'éducation, de formation et d'emploi, le CIS est perçu comme un « *document synthétique* » dans lequel « *les options ne sont pas détaillées* », l'option forte de soutien

aux politiques sectorielles n'étant pas soulignée. Pour des agents spécialistes du secteur, le CIS, qui a fait l'objet d'une consultation effective en interne, est d'une facture consensuelle au sens où il « *embrasse trop large* » et ressemble alors à un « consensus par addition ». En ce sens, les agents du siège et des agences le reconnaissent à l'unanimité peu contraignant⁶⁹.

Ce statut flottant du CIS en tant que texte peu directif n'empêche pas l'inscription de marqueurs revendiqués comme propres à l'AFD, entre autres : le post-primaire, le

⁶⁹ Deux entretiens mentionnent même que lorsqu'un projet en cours d'instruction est refusé, ce n'est jamais en référence au CIS.

pilotage de la formation professionnelle par la demande (des entreprises et sociale), l'enseignement technique post-bac. Ces marqueurs sont exploités comme des signes de légitimité pour investir un sous-secteur de façon inédite et innovante :

- inédite : « *L'enseignement supérieur était tabou pour l'AFD en Afrique subsaharienne, mais plusieurs choses ont convergé, l'assèchement des moyens du MAE et, hormis quelques rares FSP et assistances techniques, plus d'intervention sur le terrain. Le pragmatisme et le bon sens politique nous ont fait entrer dans le secteur en conjonction avec des réformes massives de l'enseignement supérieur au Sénégal et en Côte d'Ivoire. L'AFD était réservée : on ne met pas les pieds à l'université* » ;

- innovante : « *L'essentiel des bacheliers dans ces deux pays sont littéraires, et il serait absurde de les exclure des formations post-bac, donc nous réfléchissons à des BTS en trois ans et non en deux.* »

2.6.2. Encadrement de l'activité opérationnelle et orientation des financements

Nous avons vu que le CIS 2013-2015 était un peu moins précis que les CIS précédents sur l'orientation géographique de ses financements, le volume relatif des différents instruments financiers et le poids relatif de chacun des sous-secteurs. Il s'agit là d'options stratégiques pour lesquelles l'activité opérationnelle de l'AFD est déjà encadrée par d'autres documents.

Le dernier relevé de décisions du CICID, en juillet 2013, indique que les régions prioritaires sont l'Afrique subsaharienne et la Méditerranée (85 % de l'effort financier de l'État) et indique que « *la France concentrera ses subventions sur un nombre limité de pays pauvres prioritaires* », que « *les pays en crise et en sortie de crise ou en situation de fragilité, qui ne font pas partie des pays pauvres prioritaires, bénéficieront d'une attention particulière* », que « *l'AFD a vocation à intervenir dans l'ensemble des pays*

en développement (éligibles à l'aide au sens du CAD) ». Sur le secteur qui nous intéresse, il retient le principe de soutien aux politiques nationales d'éducation et de formation, que l'on retrouve dans tous les CIS successifs.

Le COM 2014-2016 précise les orientations du CICID en les assortissant de quelques indications sur l'emploi des différents instruments financiers et d'une indication chiffrée supplémentaire. Il prévoit : i) que « *l'AFD consacrerait au moins 85 % de l'effort financier de l'État à l'Afrique subsaharienne et aux rives Sud et Est du bassin méditerranéen* » ; ii) que « *les pays pauvres prioritaires bénéficieront d'un minimum de deux tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD, les prêts très concessionnels représentant aussi un outil essentiel pour financer le développement de ces pays, lorsqu'ils respectent les critères de soutenabilité de la dette* » ; iii) que « *les dons destinés à rétablir la stabilité des pays en sortie de crise ou en situation de fragilité ne doivent pas représenter plus de 15 % du total des dons* ».

L'élaboration du CIS apparaît donc comme un exercice contraint dont l'une des finalités est de relayer, de décliner et de préciser dans le secteur d'intervention le cadrage global de l'activité déjà fixé par ailleurs.

Cadrage externe global et arbitrages intersectoriels internes

Rien n'indique dans le CIS qu'EDU contribue de façon proportionnelle à ses crédits au respect des objectifs du COM. On trouve même une mention dans le CIS indiquant que cela n'a pas été le cas sous le COM précédent : « *Le COM 2011-2013 assigne une part substantielle des subventions au secteur : 30 % des dons en faveur de l'éducation et de la formation professionnelle en Afrique subsaharienne et 20 % affectés au secteur de l'éducation de base. Ces objectifs n'ont pu être atteints en 2010-2011 du fait du rythme des C2D et des arbitrages entre secteurs. Ils ont cependant été respectés en 2012 et il est proposé de les maintenir sur la période 2013-2015.* » L'emploi elliptique de la forme passive dans la dernière phrase⁷⁰

⁷⁰ Le texte du CIS utilise le mode passif à deux reprises dans des formulations similaires ayant le même objet : celle citée ici, page 11 et, page 15, « *il est par ailleurs proposé de maintenir des objectifs ambitieux de concentration des subventions sur le secteur éducation-formation* ».

permet aux auteurs du CIS d'éviter de dire clairement qu'EDU s'engagerait à respecter ces proportions, que le texte ne reprend pas ailleurs.

Le CIS 2013-2015 a été rédigé lorsque le COM 2011-2013 était en vigueur. Ce dernier contrat a été remplacé par un plus récent qui ne reprend pas les mêmes bases de cadrage de l'activité de l'Agence. Dans le nouveau COM, il n'y a pas de lien clair entre secteur d'intervention, géographie et instruments, mais seulement entre instruments et géographie. Le chevauchement des périodes de validité des instruments de cadrage, associé à des modifications dans les critères de cadrage, rend l'exercice de cadrage sectoriel difficile – de même qu'il complique les exercices d'évaluation portant sur la cohérence. Ceci constitue une incitation pour les CIS à ménager des marges de liberté pour les choix opérationnels, au détriment de la capacité du document à se montrer directif. L'activité d'EDU dépend en partie d'arbitrages intersectoriels internes à l'AFD portant sur les différents instruments accessibles. EDU ne peut donc pas prendre, à la faveur d'un CIS, un engagement trop précis de volume ou de proportion d'activités portant, par exemple, sur le soutien à l'éducation de base *via* les programmes sectoriels des PMA.

La variable d'ajustement évoquée par le COM, pour lequel « *les prêts très concessionnels représentent aussi un outil essentiel pour financer le développement de ces pays* », ne libère pas une marge de manœuvre très large sur ce terrain, dans la mesure où la plupart de ces pays présentent un risque d'insolvabilité et ne sont pas éligibles aux prêts très concessionnels (PTC)⁷¹.

Évolution du portefeuille d'activités sur deux CIS réussis

Le bilan du portefeuille 2013-2015 réalisé à l'occasion de cette évaluation (voir la section 1 et les annexes 1 et 2) met en relief les principales orientations du portefeuille d'activités. Il permet de montrer que les activités et leurs modalités de financement sont alignées sur les options affichées par le CIS et qu'aucun des projets du portefeuille ne peut être considéré comme hors des orientations du CIS. L'examen du portefeuille sur une période élargie couvrant deux CIS réussis (2010-2015) montre que les répartitions des montants alloués entre secteurs, instruments et géographies connaissent des changements considérables entre les deux périodes, en association avec une augmentation importante du volume d'activités.

Tableau 9. Financements octroyés entre 2010 et 2015 – Synthèse

(En millions d'euros)	2010-2012		2013-2015	
Total des concours	593,5	% total	1 025,5	% total
Éducation	156,9	26	584,6	57
Formation professionnelle	164,3	28	209,3	20
Supérieur	71,8	12	145,9	14
Insertion Emploi	200,5	34	85,7	8
Afrique subsaharienne	279,8	47	750,9	73
Autres géographies	313,7	53	274,6	27
Subventions	248,5	42	555,2	54
Prêts	345	58	470,3	46

Source : Le Vif du Sujet d'après les données AFD.

⁷¹ Un pays peut être éligible au PTC soit : i) parce que son risque de surendettement est considéré comme faible ; ii) parce que son risque est considéré comme modéré mais il est sous programme avec le Fonds monétaire international. Si l'on croise ces différents critères, les pays pauvres prioritaires éligibles sont en 2015 : le Bénin, le Burkina Faso, Madagascar, le Mali, le Niger et le Sénégal.

Il se trouve que certains concours pris isolément ont par leur poids une grande influence sur les proportions. Le concours dédié à l'emploi en Tunisie (CTN1144), d'un montant de 185 millions d'euros explique à lui seul pourquoi la période 2010-2012 a instruit sensiblement plus de projets hors Afrique et pour l'emploi que la période suivante. Pour la période 2013-2015, le concours emploi au Maroc (CMA1186) représente à lui seul 59 % des engagements relatifs à l'axe 3, montant (50 millions d'euros) cependant très inférieur à celui du projet en Tunisie.

Par conséquent, l'évolution de la composition du portefeuille de projets ne peut pas être lue seulement comme une réponse directe à un cadrage qui aurait été donné par

le CIS. Elle résulte également, dans une large part, de la volonté de l'Agence de s'ajuster à la demande des pays partenaires, éventuellement dans des délais brefs comme cela a été le cas dans les pays du Maghreb confrontés aux Printemps arabes.

Ce constat peut être maintenant rapproché du précédent, selon lequel le CIS fait le choix de s'en tenir à des indications souples et non chiffrées concernant la répartition géographique et thématique des activités et des instruments financiers.

Pour la région Afrique, l'importance de l'instrument C2D pour les financements des concours en subvention reste prépondérante entre 2010 et 2015.

Tableau 10. Poids du C2D dans les financements octroyés entre 2010 et 2015 – Afrique subsaharienne

En millions d'euros	Tous secteurs	Éducation	Formation professionnelle	Supérieur	Insertion-emploi
	2010-2012				
Subventions	529	304,4	122,4	67	35,2
dont C2D	333	144,8	88	65	35,2
C2D en % subventions	63 %	48 %	72 %	97 %	100 %
Prêts	221,9	195,9	8	18	-
Total	750,9	500,3	130,4	85	35,2
Subventions	238,7	110,4	79,7	33,1	15,5
dont C2D	138,6	39,9	50,5	32,6	15,5
C2D en % subventions	58 %	36 %	63 %	98 %	100 %
Prêts	41,1	-	23,4	17,7	-
Total	279,8	110,4	103,1	50,8	15,5

Source : Le Vif du Sujet d'après les données AFD.

L'ampleur financière du C2D en Côte d'Ivoire (226 millions d'euros) et sa ventilation en quatre composantes (éducation, formation professionnelle, supérieur et emploi) y contribuent, mais l'intervention de l'AFD dans d'autres pays est

également financée intégralement (Congo, Mauritanie, République démocratique du Congo) ou en partie (Guinée) par ce mécanisme.

Face à des incertitudes relatives aux arbitrages inter-sectoriels internes sur les instruments financiers, d'une part, à des orientations de la politique française de l'aide extérieure, fixée hors de l'Agence et dont les changements ne sont pas sur le même calendrier que celui de la succession des CIS, d'autre part, le cadrage sectoriel privilégie l'indication de tendances souhaitables et de priorités non encadrées par des valeurs ou des proportions, de façon à laisser aux choix opérationnels suffisamment de latitude

pour être en mesure de répondre aux demandes, même urgentes, des contreparties et de saisir des opportunités.

2.6.3. Conformité des activités opérationnelles aux indicateurs du CIS

L'examen de quelques indicateurs de suivi du CIS⁷², non exprimés en montant de concours ou en proportion de ces montants, mais en nombre d'opérations, peut nous amener à approfondir le questionnement.

Tableau 11. Synthèse des indicateurs de suivi du CIS pour l'éducation de base – Quelques exemples

Indicateurs	Cible 2013-2015	Cumulé 2013-2015
Nombre de nouveaux concours octroyés visant le développement du secondaire	6	14
Nombre de nouveaux concours régionaux dédiés à l'amélioration de la qualité	9	5
Nombre de pays pauvres prioritaires dans lesquels l'AFD a octroyé de nouveaux concours en appui aux politiques sectorielles éducation	14	7

Source : Document d'analyse stratégique 2016, AFD, juillet 2016.

Ces données suggèrent qu'EDU éprouve des difficultés à propos de deux des objectifs fixés dans les indicateurs du CIS.

Le nombre de pays pauvres prioritaires bénéficiaires de nouveaux concours en appui aux politiques sectorielles d'éducation est le premier de ces indicateurs. Il est probable que sur cet *item* la cible ne sera pas atteinte. En effet, il s'agit d'un secteur d'activité requérant surtout des subventions, la ressource la plus rare. On peut lire dans la valeur de la cible (14 nouveaux pays bénéficiaires) l'ambition d'EDU pour ses concours dédiés en éducation de base dans ces pays, et on peut deviner, dans le résultat, soit que les moyens opérationnels n'ont pas été au rendez-vous,

soit que les opportunités de nouveaux concours en appui à des politiques sectorielles ont manqué⁷³, soit encore qu'un choix ait été opéré en faveur de projets ciblés sur le collège (le nombre de concours sur ce segment étant plus de deux fois supérieur à la cible).

Le nombre de nouveaux concours régionaux dédiés à l'amélioration de la qualité est le deuxième de ces indicateurs. Cet outil correspond à une approche particulière de l'AFD et constitue l'un des moyens pour entrer dans les questions de qualité avec l'espoir d'un effet de levier, il est plus proche de la production intellectuelle que de la production financière. Le CIS 2013-2015 n'aura ainsi pas cadré l'activité réelle d'EDU sur ce point.

⁷² Le document d'analyse stratégique est un document annuel qui analyse l'activité du groupe AFD sur les cinq dernières années. Il intègre le suivi des cadres d'intervention (CIS/CIT), en renseignant les indicateurs liés à ces cadres et en en proposant une analyse détaillée.

⁷³ En dehors de la question des moyens, de nombreuses conditions doivent être réunies pour un concours de ce type. En interne à l'AFD, il faut que cela coïncide avec les CIP ; en externe, qu'il y ait un minimum d'harmonie avec le calendrier sectoriel national, de sorte qu'il n'est pas certain que l'on puisse trouver en trois années 14 opportunités de ce type au sein du groupe des pays pauvres prioritaires.

2.6.4. Partenariats et cofinancements

Le CIS entend promouvoir les partenariats et les cofinancements pour les activités du secteur éducation, formation et emploi. Il s'agit ici d'estimer dans quelle ampleur cette orientation du document de cadrage produit des effets dans les opérations.

Dans le portefeuille éducation 2010-2015, de nombreux projets d'appui sectoriel opèrent par cofinancement ; on observe néanmoins une grande variété de montages institutionnels qui correspond à la variété des situations des pays et notamment de l'estimation de leur sécurité fiduciaire.

Pour un montant total d'engagements de 741,50 millions d'euros sur la période 2010-2015, 239,31 millions d'euros, un tiers environ, ont été apportés sous forme d'aide budgétaire globale et sectorielle.

Voici quelques illustrations de la variété des appuis et des solutions adaptées à chaque projet :

- des concours versés en tant qu'aide budgétaire sectorielle (ABS) sur des comptes courants au Trésor (fongibles avec les ressources nationales : ABS au Mali – CML1236, C2D en Tanzanie – CTZ1034), prêt budgétaire au Maroc (CMA1122) ;
- des concours versés en tant qu'aide budgétaire sectorielle sur des comptes d'affectation spéciale du Trésor (CAST) : ABS au Burkina Faso (CBF1181, CBF1250, CBF1259 et partiellement CBF1281) et à Madagascar (CMG1288) ;
- dans plusieurs cas, la prudence fiduciaire a orienté les concours sur des fonds communs extrabudgétaires, comme en Guinée (CGN1178) ou au Niger (CNE1125) ;
- le cas du Bénin (CBJ1205) est tout à fait particulier : ce projet est dédié à l'appui à l'enseignement secondaire mais finance un volet constructions scolaires *via* le fonds commun du programme sectoriel ;

- enfin, en Mauritanie, les fonds des différents partenaires sont gérés par une unité de gestion conjointe mais sans fonds commun (CMR1133 et CMR1182).

Le montage du dernier appui au Burkina Faso (CBF1281, approuvé en conseil d'administration en décembre 2015) mérite un éclairage compte tenu de sa souplesse : cette subvention de 9 millions d'euros est destinée pour 80 % à consolider une gestion performante du CAST. Les 20 % restant de ce concours sont réservés à un nouvel abondement du CAST en 2018, moyennant une évaluation positive des mesures de renforcement qui auront été mises en œuvre. Dans le cas contraire, les 20 % restant seront réaffectés en appui au renforcement des capacités du ministère de l'Éducation.

Quelles que soient les modalités d'intervention, certains projets fournissent des exemples de coopération proche entre bailleurs de fonds : identification conjointe et répartition du financement de l'expertise technique avec la CTB au Burundi (CBI1051), coordination avec le projet de la Banque mondiale pour des interventions et des modes opératoires similaires (construction scolaire et formation continue) dans des régions différentes, répartition des rôles sur la question enseignante et dispositif de gestion conjoint en République démocratique du Congo (CCD1061).

Les projets orientés sur le secondaire au Bénin, au Sénégal et au Togo ne sont pas exécutés par aide budgétaire, ni fonds commun (à l'exception d'une composante de CBJ1205) mais ils relèvent cependant d'une logique générale de cofinancement sectoriel dans la mesure où le positionnement de l'AFD résulte largement de la configuration de la conférence locale des PTF et des demandes des autorités nationales. On note aussi que le projet CBJ1217, par exemple, en appui à l'enseignement secondaire général au Bénin, intervient en coordination avec la Banque mondiale et utilise sur une de ses composantes l'unité de gestion du précédent projet.

Les projets multi-pays n'interviennent pas *via* des fonds communs mais tous sont en cofinancement avec divers partenaires : OIF, AUF, CONFEMEN, MAEDI, Banque mondiale.

Pendant la période 2013-2015, on note aussi un recours accru à l'assistance à maîtrise d'ouvrage autrement que par du positionnement d'assistance technique. En voici quelques exemples :

- CNE1125 au Niger : recours à un cabinet spécialisé pour les actions de mise en œuvre du programme sectoriel et des actions de renforcement de capacités ;
- CTG1177 au Togo : recours à un bureau spécialisé pour des appuis sur les questions de pédagogie et de gouvernance au collège ;
- trois projets ont recours à des ONG pour de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour des composantes entières, les raisons tenant à la fois à la complexité et à la sécurité (Casamance, région de Gao, Tchad) et à leur bonne connaissance des terrains : CSN1403 au Sénégal, CTD1177 au Tchad et CML1355 au Mali.

Pour ses effets d'encadrement des activités opérationnelles, le CIS est généralement perçu par les agents comme peu contraignant. Son insertion complexe au sein d'un ensemble de documents de cadrage (externes ou internes, géographiques, thématiques) dont les périodes de validité se chevauchent lui impose un degré peu élevé de précision, tandis que d'autres éléments comme les arbitrages sur les instruments financiers ont un effet important sur les orientations des activités opérationnelles.

Pourtant, l'examen des projets montre :

- à un instant donné, une grande conformité d'ensemble aux orientations du CIS en vigueur ;
- une évolution dans le temps du portefeuille en phase avec l'évolution des CIS successifs.

Ce paradoxe apparent entre le caractère peu précis et peu contraignant des documents de cadrage et leur capacité à influencer, dans les faits, sur l'activité et à lui donner des orientations nouvelles peut tenir à la richesse du processus d'élaboration lui-même ou plus largement à une culture d'entreprise solide et productive, à laquelle le CIS participe aux côtés d'autres éléments et dont le résultat serait cette capacité à faire coïncider sans contrainte formelle les opérations et les stratégies.

2.7. Synthèse sur l'efficacité du discours stratégique

Le CIS apparaît comme un élément d'appropriation du discours stratégique par les agents. Sa rédaction permet des échanges d'expérience. Toutefois, les échanges d'expérience favorisés par le processus d'écriture du CIS, plus intenses au sein d'EDU que parmi l'ensemble des agents concernés, ne vont pas jusqu'à constituer une capitalisation formelle des acquis.

Le CIS n'est pas seul à jouer un rôle dans la lisibilité et l'appropriation des options de l'Agence, il ne le joue pas pour tous et l'élaboration périodique des documents n'entraîne pas une adhésion totale aux principes ou orientations

retenus. Le CIS n'est du reste pas exhaustif quant aux orientations stratégiques effectives de l'Agence.

La notoriété externe du CIS est faible. Les perceptions des avantages comparatifs de l'Agence sont variables en interne et très variables chez les partenaires extérieurs. Le rôle et les attentes des projets techniques pilotes sont peu connus et la notoriété des interventions de l'AFD en soutien aux pôles régionaux d'expertise n'est pas parfaite.

Le CIS est généralement perçu comme peu contraignant quant à ses effets d'encadrement des activités opérationnelles. Son insertion complexe au sein d'un

ensemble de documents de cadrage (externes ou internes, géographiques, thématiques) dont les périodes de validité se chevauchent lui impose une certaine imprécision, tandis que d'autres éléments comme les arbitrages sur les instruments financiers ont un effet important sur les orientations des activités opérationnelles.

Pourtant, l'examen des projets montre : i) à un instant donné, une grande conformité d'ensemble aux orientations du CIS en vigueur ; et ii) une évolution du porte-

feuille en phase avec l'évolution des CIS successifs. Ce paradoxe apparent entre les caractères peu précis et peu contraignants des documents de cadrage et leur capacité à influencer, dans les faits, sur l'activité et à lui donner des orientations nouvelles peut tenir à la richesse du processus d'élaboration lui-même ou, plus largement, à une culture d'entreprise solide et productive, à laquelle le CIS participe aux côtés d'autres éléments et dont le résultat serait cette capacité à faire coïncider sans contrainte formelle les opérations et les stratégies.

2.8. Accès à une scolarisation de l'AFD

Dans quelle mesure la stratégie de l'AFD en appui à l'éducation de base (primaire et collège) contribue-t-elle à l'accès des garçons et des filles à une scolarisation de qualité ? (Impact du discours stratégique, efficacité du portefeuille d'interventions).

L'étude documentaire apporte une réponse partielle à cette question, complétée par les apports des missions sur le terrain qui ont pu examiner des chaînes de résultats dans quelques pays.

2.8.1. Approche par les statistiques

L'AFD calcule chaque année le nombre d'enfants dont on peut estimer que la scolarité est financée par l'AFD (rapport entre le coût de scolarisation d'un enfant et les versements de l'année par l'AFD).

Tableau 12. Nombre d'enfants scolarisés en fonction des financements de l'AFD

Année	Nombre d'enfants scolarisés au primaire financés par l'AFD	Nombre d'enfants scolarisés au secondaire financés par l'AFD	Dont nombre de filles au primaire (48 %)	Dont nombre de filles au secondaire (45 %)	Total filles primaire et secondaire
2012	563 696	102 208	270 574	45 994	316 568
2013	434 648	46 626	208 631	20 982	229 613
2014	726 502	102 992	348 721	46 346	395 067
Total	1 724 846	251 826	827 926	113 322	941 248

Source : AFD.

Cependant, cet indicateur avait peut-être plus de sens à l'époque où la plupart des appuis étaient dédiés à une région et consistaient à construire des salles de classe ; aujourd'hui, les chiffres communiqués n'ont qu'une valeur théorique.

Étant donné la difficulté d'apprécier la contribution des interventions financées par l'Agence aux résultats de développement des pays, nous présentons d'abord les résultats atteints (en termes de taux d'achèvement, de réduction des écarts de genre et d'acquis des élèves) pour les pays

dans lesquels l'AFD est présente de façon significative dans la durée en regard de l'importance des interventions de l'AFD dans ces pays. Cette analyse ne permet pas d'identifier la contribution de l'AFD mais elle établit dans quelle mesure l'Agence a financé des politiques qui produisent des résultats de développement.

Les statistiques de l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) donnent les valeurs suivantes pour les taux d'achèvement du primaire et du premier cycle du secondaire en 2003 et 2013.

Tableau 13. Taux d'achèvement primaire et secondaire – 11 pays (en pourcentage)

Pays	TAP 2003	TAP 2013	Écart	TA1CS 2003	TA1CS 2013	Écart	Continuité des appuis AFD sur l'ensemble de l'éducation de base ⁷⁴
Bénin	47,23	75,68	28,45	17,78	45,16	27,38	-
Burkina Faso	29,12	62,75	33,63	8,13	21,44	13,31	++
Burundi	29,12	69,98	40,86	7,69	23,64	15,95	+
Cameroun	55,32	72,02	16,70	22,24	39,88	17,64	-
Guinée	37,78	61,96	24,18	16,20	36,55	20,35	+
Madagascar	39,55	68,46	28,91	13,96	37,70	23,74	+
Mali	38,70	58,83	20,13	16,44	32,26	15,82	+
Mauritanie	42,67	70,87	28,20	16,60	19,87	3,27	+
Niger	20,80	49,59	28,79	5,05	12,73	7,68	+
Sénégal	45,56	60,91	15,35	19,83	41,20	21,37	++
Togo	72,44	81,28	8,84	31,81	39,38	7,57	-

Note : TAP : taux d'achèvement primaire ; TA1CS : taux d'achèvement du premier cycle secondaire.

Source : ISU et *Le Vif du Sujet pour la continuité des appuis de l'AFD*.

⁷⁴ Cf. section 2.8.3.

Il n'est évidemment pas possible de relier directement ces taux, tous en hausse appréciable, avec les interventions de l'AFD. On observe que le pays qui affiche la plus forte croissance du TAP est le Burundi, où le total des concours répertoriés par l'AFD est le plus faible de ce groupe de onze pays (19,5 millions d'euros) et où l'intervention de l'Agence est la plus tardive (première intervention en 2006). Il ne sera pas possible d'établir une relation mathématique entre le montant de concours et des indicateurs de ce type. Il reste que des croissances de taux

d'achèvement de plus de deux points par an, dans des pays où la croissance démographique avoisine ou dépasse 3 % par an, soutenues pendant une période de dix années ne peuvent résulter que de politiques sectorielles de long terme adossées à des schémas financiers stables permettant une mobilisation convenable de ressources, éléments auxquels l'AFD contribue dans la continuité.

Les écarts de genre et leur évolution se présentent de la façon suivante pour ces onze pays.

Tableau 14. Écarts de genre au primaire et au collège – 11 pays

Pays	% filles au primaire 2003	% filles au primaire 2013	Évolution	% filles au collège 2003	% filles au collège 2013	Évolution
Bénin	41,8	47,1	5,3	33,3	42,2	8,9
Burkina Faso	42,1	48,2	6,1	41,1	46,4	5,3
Burundi	44,6	50,3	5,7	44,3	46,6	2,3
Cameroun	45,6	46,3	0,7	45,7	45,8	0,1
Guinée	42,6	45,3	2,7	32,3	39,5	7,2
Madagascar	48,9	49,5	0,6	ND	49,7	-
Mali	42,6	45,9	3,3	36,5	45,4	8,9
Mauritanie	49,1	50,4	1,3	44,6	49,1	4,5
Niger	40,1	44,7	4,6	36,6	40,8	4,2
Sénégal	47,5	51,4	3,9	41,3	ND	-
Togo	45,2	48,2	3	34,5	ND	-

Source : ISU.

Peu de pays ont atteint la parité au primaire (Burundi, Madagascar, Mauritanie, Sénégal), aucun ne l'atteint au premier cycle secondaire (Madagascar et la Mauritanie en sont cependant proches) et les évolutions restent généralement modestes sur une période de dix années, le cas du Cameroun présentant de ce point de vue un profil inquiétant. Les discriminations à l'égard des filles s'atténuent à mesure que les taux de scolarité augmentent mais

semblent être peu sensibles aux politiques particulières dont tous les programmes sectoriels font état. Cela indique que les mesures propres à les éradiquer restent encore à trouver. Il est difficile d'établir une relation entre l'évolution des écarts de genre et les interventions de l'AFD. Ces écarts sont limités dans certains pays où les concours de l'Agence ont été importants et continus (Burkina Faso, Sénégal), mais ils le sont aussi au Burundi, où les inter-

ventions de l'AFD sont plus récentes et l'importance des interventions au Cameroun n'a pas généré de progrès significatifs en la matière.

Le rapport PASEC 2014, publié fin 2015 (PASEC, 2015), donne l'occasion d'observer les performances des enfants selon des tests standardisés qui ont été administrés la même année, selon une procédure unique, dans dix pays⁷⁵. Pour les tests de fin de scolarité primaire, en mathématiques et en lecture, un pays, le Burundi, affiche des résultats nettement meilleurs que les autres, et deux pays, le Burkina Faso et le Sénégal, des résultats un peu meilleurs que la moyenne. Il est remarquable que ces trois pays soient aussi performants selon les critères de taux d'achèvement de disparités de genre. Il reste difficile de mettre ces performances en relation avec les interventions de l'AFD, sinon pour noter que : *i*) ces trois pays ont bénéficié de concours continus ; *ii*) le Burundi ne fait toutefois pas partie des premiers bénéficiaires des concours de l'AFD.

2.8.2. Chaînes de résultats

La question est ici de tenter de reconstituer l'enchaînement des résultats positifs en lien, sur une longue période, avec des concours de l'AFD dans quelques pays.

L'étude de cas sur le Burkina Faso et la mission au Sénégal⁷⁶ permettent de dégager quelques éléments sur les chaînes de résultats.

En ce qui concerne l'accès, il existe des effets indéniables des concours de l'AFD au Sénégal (concentration géographique des interventions) et au Burkina Faso, par la durée des interventions et leur caractère massif⁷⁷. Ces effets restent cependant difficiles à appréhender par des taux. En effet, beaucoup d'interventions :

- ont été ciblées dans des régions ; or, le suivi de taux régionaux de scolarisation est malaisé, les migrations internes étant mal connues ;

- ont pris la forme de soutien indifférencié aux politiques sectorielles ;

- ont permis par des constructions de désengorger des écoles surpeuplées (banlieues de Dakar), ce qui peut avoir plus d'effet sur la qualité que sur la fréquentation scolaire.

Il n'en reste pas moins que l'évolution du taux d'achèvement primaire dans ces deux pays est remarquable.

Pour les renforcements de capacités et l'amélioration de la qualité, il y a des effets visibles des interventions au Sénégal en particulier par le développement d'outils et applications aujourd'hui centrales dans la gestion du système – même si la notoriété locale des soutiens de l'AFD à ces progrès est un peu effacée. Dans le cas du Burkina Faso, l'appréciation de ces résultats est plus difficile : ce pays a fait l'objet d'une étude de cas sur des documents, qui retracent mal les acquis des activités de renforcement de capacités que l'AFD a financées. C'est une des manifestations des modalités de suivi qui se penchent insuffisamment sur les effets à long terme des projets. Cependant, le cas particulier du Burkina Faso fait apparaître un effet de levier indéniable des interventions de l'AFD, qui a été choisie par les autorités pour la supervision du don important du PME (78 millions de dollars).

Dans ces deux cas, le constat de l'affaiblissement du dialogue sectoriel est sévère et doit d'autant plus être pris au sérieux qu'il s'agit de deux pays phares dans les interventions de l'Agence, figurant parmi les tout premiers pays accueillis à l'initiative *Fast Track* :

- Au Burkina Faso, une concertation sectorielle autrefois dynamique est affaiblie par deux facteurs : *i*) le fonds commun connaît des difficultés d'exécution ; *ii*) les grandes options de stratégie sectorielle ne sont pas toujours respectées, la pression sociale pour l'extension du post-primaire a poussé les autorités à abandonner la régulation de fin de primaire alors que le plan sectoriel avait opté

⁷⁵ Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Niger, Sénégal, Tchad, Togo.

⁷⁶ Les rapports sont entièrement reproduits en annexe 3.

⁷⁷ Voir les rapports d'études de cas en annexes 3 et 4.

pour une approche plus prudente. Cela se traduit par des difficultés dans les collèges et par une érosion de la confiance entre les autorités et leurs partenaires ;

- au Sénégal, la dégradation du dialogue sectoriel est constatée par de nombreux PTF ; elle a entraîné un désinvestissement des instances de concertation par l'agence de Dakar qui concentre ses efforts sur l'instruction et l'exécution des projets.

En termes de résultats, ce constat peut être traduit par le fait qu'à lui seul, le soutien aux politiques sectorielles, marqueur fort de la doctrine de l'AFD, ne garantit pas la vigueur et la continuité du dialogue sectoriel. La remarque désabusée d'un chargé de mission en agence, lors des entretiens préliminaires – « *on se sent un peu seuls dans le dialogue sectoriel* » – est bien éclairée par ces constats des études de cas et des missions. Le PME, héritier de l'initiative *Fast-Track*, artisan historique des approches sectorielles, obtient encore la rédaction dans les pays de plans sectoriels (condition posée à ses dons) mais ne semble plus jouer de rôle réel dans le maintien d'un dialogue continu autour de ces plans. Or, l'AFD seule n'obtient pas ce résultat.

La mission à Madagascar a permis de constater que les activités prévues par les concours sont exécutées, le suivi des projets en atteste. Il est cependant impossible d'aller plus loin dans l'analyse dans un contexte d'intervention difficile : « *On est plus à la recherche d'un fonctionnement normal du système et on ne peut prétendre franchir une marche significative* » déclarent ainsi les responsables de l'agence d'Antananarivo. Toutefois, en 2016, un nouveau programme sectoriel devrait ouvrir des perspectives nouvelles pour l'adaptation du système éducatif aux enjeux de la qualité et de la pertinence des apprentissages dans le contexte de la massification. Pour conforter le leadership du MEN, l'AFD promeut une plus grande harmonisation de l'aide externe au secteur éducatif.

2.8.3. Examen de la continuité des financements AFD et de leurs modalités dans onze pays⁷⁸

Ces onze pays peuvent être séparés schématiquement en deux groupes, en fonction de la continuité des financements qu'ils ont reçus.

Le premier groupe se caractérise par une forte continuité des interventions en éducation de base autour des approches sectorielles qui ont démarré dans la décennie 2000, avec des appuis techniques sous la forme d'assistance technique et/ou d'aide projet. On trouve dans ce groupe le Burkina Faso, le Burundi, la Guinée, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal. L'AFD est également présente en éducation de base au Cameroun. Cependant, son portefeuille présente peu de concours et des difficultés de mise en œuvre qui se traduisent par des délais d'exécution particulièrement longs.

Dans le second groupe de pays, l'activité est réorientée vers le collège. Deux pays sont concernés : le Bénin et le Togo. Cette orientation était annoncée dans le CIS 2013-2015 pour le Togo, mais pas pour le Bénin. Les arguments avancés sont les mêmes dans les deux cas :

- les conditions d'apprentissage dans les collèges sont peu satisfaisantes et les prévisions tablent sur une augmentation significative du nombre de jeunes au collège ;
- les autres PTF se concentrent sur le primaire.

Dans le cas du Togo (CTG1177), la FPP précise que « *le projet s'inscrit dans une réforme ambitieuse visant à rendre soutenable le développement des collèges sur tout le territoire et à améliorer les performances des collèges existants* » (construction de 30 collèges de proximité).

Les entretiens menés avec les chargés de projet confirment la forte prééminence du contexte local (conférence des bailleurs de fonds présents et degré de concentration sur le segment primaire, existence d'un fonds commun,

⁷⁸ Les termes de référence de l'évaluation stipulaient de réaliser sur la base « *des données existantes, un bilan des résultats de développement des pays dans lesquels l'AFD [était] présente de façon significative dans la durée (Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo) et de mettre en regard l'importance des interventions de l'AFD dans ces pays* ».

demande des autorités locales en faveur d'une intervention au collège) dans les instructions de projets centrés sur le collège, qui s'apparentent davantage à des décisions de saisir des opportunités intéressantes et à répondre aux demandes qu'à des arbitrages stratégiques dessinés à l'avance. Le principe de niveau de performance minimale du cycle primaire évoqué dans le CIS 2003-2005 n'est plus du tout d'actualité, le Bénin et le Sénégal ayant encore des taux d'achèvement du primaire assez bas.

2.8.4. Participation à des projets multi-pays et fréquence des interventions du PDD ou du PASEC

L'étude documentaire a permis de renseigner le tableau 15, qui montre principalement l'inégale participation des pays d'intervention à ces programmes. Elle suggère que

la relation entre les interventions multi-pays et les concours pays semble un peu aléatoire et laisse la question de savoir comment elle est pensée, sur le plan géographique, par EDU.

Le pôle de Dakar réalise des RESEN dans tous ces pays, à l'exception du Sénégal ; ses interventions peuvent être légères, comme en Mauritanie où les équipes nationales ont acquis un bon degré d'autonomie. Le calendrier sectoriel national commande la fréquence de ces interventions. Elles peuvent être espacées ; par exemple en Guinée, l'absence d'un recensement général de la population et de l'habitat a longtemps retardé la réalisation d'un RESEN.

Tableau 15. Interventions des projets multi-pays

Pays	PASEC 2014	PASEC antérieur	Participation à un projet multi-pays
Bénin	Oui	2004-2005	ELAN IFADEM OPERA
Burkina Faso	Oui	2006-2007	ELAN IFADEM OPERA TIC-EDU
Burundi	Oui	2009-2010	ELAN IFADEM OPERA TIC-EDU
Cameroun	Oui	2004-2005	ELAN IFADEM OPERA
Guinée	Non	2003-2004	-
Madagascar	Non	2005-2006	ELAN IFADEM OPERA TIC-EDU
Mali	Non	2011	IFADEM OPERA TIC-EDU ELAN 2
Mauritanie	Non	2003-2004	TIC-EDU
Niger	Oui	-	TIC-EDU ELAN IFADEM OPERA
Sénégal	Oui	2006-2007	ELAN IFADEM OPERA
Togo	Oui	2009-2010	IFADEM OPERA ELAN 2

Source : ISU.

Les missions sur le terrain et les études de cas ont relevé peu d'effets visibles des interventions multi-pays dans les pays étudiés. Le Sénégal ne requiert pas les appuis du Pôle de Dakar, il réalise régulièrement ses analyses sectorielles de façon autonome. Il existe au sein du ministère un l'Institut national d'étude et d'action pour le développement de l'éducation (INEADE) dédié à la mesure des acquisitions scolaires et, de fait, des évaluations sont réalisées de façon régulière et autonome. Dans le cadre d'un autre travail en 2014 pour le PASEC, les consultants du Vif du Sujet avaient pu constater que les soutiens du PASEC avaient été à l'origine de cette création de capacités nationales.

Quoique peu visibles et variables selon les pays, les résultats les plus tangibles de ces interventions sont :

- le renforcement des capacités nationales en analyse et planification (PDD) et en évaluation (PASEC) ;
- l'emploi systématique des RESEN à titre de référence des travaux de planification sectorielle.

Il est malaisé de se prononcer sur les effets durables des concours de l'AFD en termes d'accès aux scolarités. Les données statistiques ne peuvent pas être lues sous le seul prisme de la relation éventuelle entre l'expansion des systèmes, qui résulte de phénomènes de fond très divers, et les interventions de l'AFD. On observe cependant un parallélisme assez net entre les croissances les plus remarquables de la scolarisation, la réduction des disparités et la constance des interventions sur le long terme de l'Agence dans certains pays. Ce constat est cependant tempéré par l'existence de résultats remarquables au Burundi, où les concours de l'Agence sont récents et modestes.

L'érosion du dialogue sectoriel s'observe même dans les pays où les interventions de l'AFD ont été les plus régulières et les plus massives : ce signal alarmant montre qu'il ne suffit pas que l'Agence intervienne pour que le dialogue politique reste vivant et fructueux.

Les projets régionaux en éducation de base ont débouché sur la construction de capacités nationales en évaluation et en analyse et planification dans certains pays et la référence aujourd'hui très commune à la démarche des RESEN portée par le Pôle de Dakar est une belle réussite.

2.9. Résultats des partenariats public-privé

Dans quelle mesure la stratégie de l'AFD de développement de partenariats public-privé (PPP) a-t-elle produit des résultats dans le secteur de la formation professionnelle ? (Impact du discours stratégique, efficacité du portefeuille d'interventions)

2.9.1. Les PPP dans les activités de l'AFD

L'approche historique de l'AFD avec le secteur privé est une option prioritaire des CIS depuis 2003 ; elle s'impose

comme la ligne directrice de la stratégie d'intervention de l'Agence dans le domaine de la formation et de l'emploi. Pour la période 2013-2015, l'objectif est de « *consolider et de déployer l'approche PPP* », notamment au niveau des PMA d'Afrique subsaharienne.

Pour mémoire, l'approche historique de l'AFD trouve son origine dans le modèle de PPP⁷⁹ mis en œuvre en Tunisie puis au Maroc au milieu des années 1990. L'objectif est de mettre en place une relation partenariale durable et

⁷⁹ Définition de l'AFD : « *Les partenariats public-privé consistent à associer les autorités publiques et les agents privés pour concevoir, financer, construire, gérer ou préserver un projet d'intérêt public. Ils supposent un partage des responsabilités et de propriété entre le gouvernement et le secteur privé par un contrat de longue durée.* »

efficace entre, d'une part, le secteur public, opérateur institutionnel de formation et porteur de la politique sectorielle nationale, c'est-à-dire le (les) ministère(s) de tutelle et les établissements de formation qui en dépendent et, d'autre part, les acteurs économiques, employeurs plus ou moins organisés au sein de structures patronales. Cette relation est censée favoriser l'adaptation de l'offre de formation à la demande et aux besoins de l'économie sur la base de la recherche d'une adéquation entre formation et emploi. Ce partenariat se traduit concrètement par une influence majeure des organisations professionnelles concernées sur le développement de l'offre de formation et par leur implication dans les structures de formation (gestion des centres sectoriels de formation professionnelle, par exemple).

Le transfert de compétences entre le MAE et l'AFD en 2005 dans le domaine de la formation professionnelle élargit le champ d'intervention de l'AFD aux pays d'Afrique subsaharienne et se traduit par une transposition progressive dans ces pays du modèle PPP.

L'analyse des projets en portefeuille montre que les PPP dans le domaine de la formation professionnelle se déclinent en trois catégories :

- modernisation d'un dispositif public de formation en collaboration avec le secteur privé ;
- création de centres sectoriels de formation professionnelle gérés par les organisations professionnelles concernées ;
- appui à une structure de formation relevant d'opérateurs privés dans le cadre d'une mission élargie d'intérêt public.

Compte tenu du contexte spécifique aux PMA – notamment en Afrique subsaharienne –, l'étude de capitalisation de l'AFPI rhodanienne (2013) caractérise désormais ces PPP en neuf types d'interventions selon le degré d'implication des acteurs privés dans le dispositif de formation.

La situation actuelle en matière de consolidation et de déploiement des PPP met en évidence deux points :

i) l'approche PPP se décline différemment selon les pays. Sur deux décennies, les interventions dans ce domaine sont nombreuses et variées. C'est pourquoi l'évaluation du concept de PPP ne peut se limiter à l'étude de l'AFPI rhodanienne (2013, 2014). La succession de projets dans ce domaine pourrait justifier une démarche plus active de suivi-évaluation du concept de PPP appliqué aux PMA ;

ii) le bilan, pays par pays, des projets en portefeuille depuis 2010 met en évidence une évolution de la stratégie de l'AFD dans le domaine de la formation professionnelle. Si la mise en œuvre des PPP demeure la ligne directrice, dans les pays où l'Agence a pu développer un partenariat fructueux et durable entre le secteur public et les acteurs privés, on observe un glissement vers plus d'appui aux politiques sectorielles (Tunisie, CTN1181 ; Sénégal, CSN1485). Par conséquent, le renforcement de l'approche historique de l'AFD dans le domaine de la formation professionnelle s'accompagne d'une évolution significative et dynamique des projets en formation et emploi.

La production non financière de l'AFD sur les PPP comprend l'étude citée plus haut de l'AFPI rhodanienne.

2.9.2. Chaînes de résultats

Comme pour l'éducation de base, il s'agit de rechercher si et comment des résultats successifs obtenus par des concours de l'AFD dans certains pays sont articulés les uns aux autres dans une chaîne de continuité logique et temporelle, jusqu'à des effets durables et visibles dans l'organisation, la couverture ou la qualité du secteur de la formation professionnelle.

Les missions au Maroc et au Sénégal ont relevé un effet structurant des interventions de l'AFD sur les politiques nationales de la formation professionnelle, par l'adoption de la gestion déléguée des centres et d'une approche PPP⁸⁰.

⁸⁰ Voir notamment le rapport de mission Maroc (section 4.2) et le rapport de mission Sénégal (section 3.2) présentés en annexe 3.

Cet effet est en lien avec l'existence d'une stratégie nationale d'industrialisation et s'observe pour la partie de l'économie et de la formation professionnelle concernée par cette stratégie, ce qui laisse la question de savoir si ces modèles seraient susceptibles d'extension à plus grande échelle.

D'autres résultats considérables ont été identifiés.

Au Maroc, les interventions de l'Agence ont permis des effets de levier importants à travers :

i) un financement délégué de l'UE sur le modèle de centre à gestion déléguée ;

ii) un investissement sur ressources nationales et de partenaires techniques français pour l'extension d'un centre à gestion délégué initialement financé par l'AFD (Institut des métiers de l'aéronautique ou IMA) ;

iii) le rapprochement des appuis budgétaires actuels de la Banque mondiale et de l'AFD.

Au Sénégal, des réformes innovantes dans les domaines des dispositifs de formation (apprentissage rénové, certifications) et du financement de la formation professionnelle ont leur origine dans les apports de l'AFD.

La situation du dialogue sectoriel et des effets des interventions de l'Agence sur sa bonne tenue est contrastée. Au Maroc, la mission a relevé l'absence d'un mécanisme de concertation formel ainsi que de consensus de l'ensemble des PTF sur la stratégie nationale. Au Sénégal, l'AFD est bien reconnue dans son rôle de chef de file, mais ses capacités à animer le dialogue sur le long terme avec des ressources humaines limitées peuvent poser problème.

Concernant le Vietnam, qui a fait l'objet d'une étude de cas sur documents, on n'observe pas d'effets massifs sur les politiques nationales de la formation professionnelle, mais on relève cependant que les centres soutenus s'orientent vers une autonomie de gestion appréciable (recrutement autonome des formateurs, budget autonome). On observe également un écart entre logiques théoriques

et réelles d'intervention, la logique réelle de construction de partenariats avec des opérateurs français prenant le pas sur le principe central de partenariats avec le secteur productif, tout en restant en phase avec le CIS.

2.9.3. Nombre de jeunes accueillis dans des dispositifs de formation initiale soutenus par l'AFD

Nous cherchons ici à savoir si les concours de l'AFD ont contribué à l'amélioration quantitative de l'accueil des jeunes en formation professionnelle. La revue de portefeuille n'a pas permis de relever le nombre de jeunes accueillis dans des dispositifs de formation initiale soutenus par l'AFD. Cette donnée est un des indicateurs retenus par les CIS successifs et les données du document d'analyse stratégique (DAS) permettent de connaître, à défaut du nombre de jeunes accueillis, les capacités d'accueil des centres soutenus par des financements AFD.

L'indicateur « *capacités d'accueil* » est délicat à manier en formation professionnelle en raison de la variabilité de la durée des formations, qui peuvent être très courtes ou atteindre plusieurs années ; le fichier d'EDU indique que l'estimation est faite sur la base de capacités par année. Les capacités d'accueil en formation continue sont données ici pour mémoire, elles peuvent ne pas concerner des jeunes non encore insérés dans l'emploi, tout comme elles peuvent prendre place au sein de dispositifs d'insertion.

Les données sont les suivantes :

Tableau 16. Capacité d'accueil des dispositifs de formation initiale soutenus par l'AFD⁸¹

2012	101 064
2013	99 900
2014	131 000
2015	142 000

Source : DAS (AFD).

⁸¹ Cet indicateur mesure les capacités d'accueil des centres dont la création ou la réhabilitation sont cofinancées par l'AFD (financements AFD en exécution l'année *n*).

Cet indicateur a le mérite d'être agrégeable. Il figure ainsi dans les indicateurs du COM 2014-2016. Il est en revanche malaisé à interpréter. Ce tableau suggère que la période du CIS actuel voit la création de capacités d'accueil s'accélérer, ce qui pourrait correspondre à un effet des stratégies de l'AFD qui ont œuvré à la structuration des secteurs et des branches professionnelles dans leurs relations avec la formation.

Cependant, les missions ont permis de constater que la première préoccupation de l'Agence dans les pays d'intervention ne porte pas sur les capacités d'accueil envisagées sous un aspect quantitatif (du reste, au Maroc, les centres appuyés par l'AFD n'accueillent que 4 % des effectifs de la formation professionnelle) et reste centrée sur la structuration des centres, leurs relations avec les branches professionnelles et la gouvernance du secteur en général. De ce point de vue, l'indicateur agrégeable semble inadapté aux stratégies de l'AFD.

Il est difficile d'estimer l'équité de genre concernant la formation professionnelle. Lors de la mission au Maroc, les consultants ont constaté que, si de nombreuses jeunes femmes fréquentent les centres de formation en gestion déléguée, elles se trouvent dans leur très grande majorité dans des formations qualifiantes de courte durée en câblage électrique (ce qui ne constitue pas un métier), qui se révèlent être des formations exclusivement féminines. Cet aspect qualitatif se laisse mal appréhender par les statistiques.

2.9.4. Résultats en termes de structuration des branches professionnelles

Les missions menées au Maroc et au Sénégal ne laissent aucun doute sur le rôle déterminant de l'AFD dans l'émergence du mode de gestion déléguée des centres de formation professionnelle et le développement de partenariats entre les organisations professionnelles et les autorités publiques, qui deviennent opérationnels et ne sont désormais plus de pure forme. Ce résultat doit beaucoup au rôle d'intermédiation politique que l'Agence a su jouer pendant une longue période.

Pour autant, la structuration des branches professionnelles n'est pas un résultat imputable à l'implication de l'AFD dans le dialogue. Elle a des racines plus anciennes. Elle figure dans le tableau plus à titre de condition de l'évolution des modes de gestion qu'à titre de résultat des concours de l'Agence.

2.9.5. Résultats en termes de politiques publiques pour l'implication du secteur privé productif

Les missions au Maroc et au Sénégal ont montré l'effet certains des concours de l'AFD sur les politiques de la formation professionnelle dans ces pays. L'étude de cas sur le Vietnam a révélé un effet global plus limité.

Les consultants connaissent la plupart des plans sectoriels des pays subsahariens francophones, soit pour avoir contribué à leur élaboration, soit pour les avoir évalués, ou encore pour avoir mené des travaux d'instruction de projets en lien avec ces plans. Sur cette base, une exploration des documents de politiques du secteur de l'éducation et de la formation permet d'élargir l'horizon, même si l'on sait que les plans sectoriels ne reflètent pas forcément la réalité des politiques publiques de la formation professionnelle, en raison de leur mode d'élaboration et de la dispersion des ministères concernés. Par exemple, le Plan national de développement du secteur éducatif 2 (PNDSE) mauritanien (2011-2020) énonce des intentions n'allant pas dans le sens d'une gouvernance partenariale, alors que les politiques effectives, dans ce pays, ont entamé la structuration du secteur autour d'institutions en cogestion et de formes de partenariats entre les autorités et les opérateurs économiques privés. À l'inverse, on peut trouver dans les plans sectoriels des annonces très ambitieuses qui ne sont peut-être pas rattachées à une réflexion approfondie ou à un début de pratique.

Quelques plans sectoriels récents montrent une orientation politique dont on ne peut pas douter qu'elle ait été, au moins en partie, inspirée par les interventions de l'AFD.

Le plan sectoriel du Cameroun, sous l'intitulé « *Développer des partenariats multiples entre les autorités publiques et les acteurs du secteur privé productif dans la formation*

professionnelle », déclare : « La recherche de la pertinence de la formation professionnelle et celle de sa qualité ont une démarche en commun, celle consistant à développer des partenariats multiples entre les autorités publiques et les acteurs du secteur privé productif. Le gouvernement opte pour la démarche partenariale comme instrument central de sa politique en matière de formation professionnelle. [...] Le partenariat entre l'administration et le Groupement interpatronal du Cameroun (GICAM) fonde la création actuelle de centres sectoriels de formation professionnelle. Ces centres sectoriels sont destinés à accueillir des formations de tous niveaux pour un ensemble de métiers du même secteur, aussi bien en formation initiale des jeunes qu'en formation continue des salariés, ils sont dotés d'un plateau technique attractif pour les entreprises du secteur désireuses d'investir en formation continue » (République du Cameroun, 2013, pages 78 et suivantes).

Le plan sectoriel de la Guinée (République de Guinée, 2014) indique rechercher « le développement de partenariats public-privé dans les secteurs productifs formel et informel. Ces partenariats s'exprimeront dans la gestion des établissements de formation, la modernisation de l'apprentissage et la mise en place d'un fonds de formation professionnelle à gestion paritaire. »

Plus récemment, le document stratégique de la République démocratique du Congo (2015, pages 50 et suivantes) énonce : « il sera procédé à la rationalisation de l'offre existante et au développement de partenariats avec différents acteurs, avant d'envisager son accroissement au cours d'une phase ultérieure ». Le même document annonce la mise en place d'un organisme à gestion paritaire en charge de l'ingénierie de formation et celle de « partenariats locaux avec le secteur productif formel comme informel au niveau

des établissements », ainsi que « la réorganisation des professions (chambres de métiers et de l'artisanat) pour en faire de véritables partenaires de l'ETFP [Enseignement technique et formation professionnelle]. »

L'un des indicateurs de redevabilité de l'AFD porte sur le nombre de jeunes accueillis dans des centres bénéficiant des financements de l'AFD. De ce point de vue, la période du CIS actuel a vu la création des capacités d'accueil s'accroître, ce qui pourrait correspondre à un effet des stratégies de l'AFD qui a œuvré à la structuration des secteurs et des branches professionnelles dans leurs relations avec la formation, permettant ainsi une expansion des capacités.

Cependant, la première préoccupation de l'Agence dans les pays d'intervention ne porte pas sur les capacités d'accueil envisagées sous un aspect quantitatif. Elle reste centrée sur la structuration des centres, leurs relations avec les branches professionnelles et la gouvernance du secteur en général.

Il n'y a aucun doute sur le rôle déterminant de l'AFD dans l'émergence du mode de gestion déléguée des centres de formation professionnelle et le développement de partenariats entre les organisations professionnelles et les autorités publiques, qui deviennent opérationnels et ne sont désormais plus de pure forme. Ce résultat doit beaucoup au rôle d'intermédiation politique que l'Agence a su jouer pendant une longue période.

Par ailleurs, de nombreux documents contemporains de stratégie sectorielle font écho aux principes de gouvernance paritaire promus par l'AFD, ce qui signale leur popularisation croissante chez les décideurs nationaux.

2.10. Quelques observations sur les outils et pratiques du suivi-évaluation

Les missions sur le terrain et les études de cas ont permis de formuler des constats contrastés sur les outils et les pratiques de suivi et d'évaluation en usage à l'AFD :

- il existe un suivi précis et systématique centré sur l'exécution des projets ;
- les objectifs les plus larges des interventions, tels qu'ils

peuvent être reliés aux documents de cadrage (CIS, CIP), ne font pas toujours l'objet d'un suivi formel continu dans les différents documents de suivi (rapports d'exécution, aide-mémoire des missions de supervision) ou d'évaluation (rapports d'achèvement, évaluations *ex post*) ;

- les indicateurs agrégables, qui constituent des indicateurs de redevabilité de l'AFD et sont inscrits dans la Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de juillet 2014, ont peu de sens : ils sont difficiles à relier aux concours (ceci est impossible quand le concours est en appui budgétaire) et inutiles dans le suivi et l'évaluation des projets ;

- les opérations d'évaluation *ex post* des projets (ou des stratégies sectorielles nationales) sont déconnectées de la vie des projets (instruction, exécution, suivi) : elles interviennent tardivement ; leurs conclusions ne semblent pas être exploitées et elles ne donnent pas lieu à des prises de position écrites des agences ou du siège ;

- Le temps manque pour la capitalisation formelle prévue dans le développement des portefeuilles ; le cycle des projets, rapide et continu, prévaut sur le temps de l'analyse, qui demande des points d'orgue ;

- les consultants ont rencontré quelques difficultés pour rassembler la documentation relative à l'évaluation pour les missions et études de cas ; ceci peut signaler que ces informations n'occupent pas une position suffisamment centrale dans le travail opérationnel.

2.11. Synthèse sur l'impact du discours stratégique

Le mot « impact » (littéralement, la « *trace d'un choc* ») est celui employé par les termes de référence ; il doit être entendu dans le sens d'« *effets positifs durables* », sans connotation négative.

La recherche de ces effets durables, par des données statistiques sur la scolarisation des jeunes ou leur entrée en formation professionnelle, reste hasardeuse : elle ne permet pas d'établir une relation certaine entre l'expansion des systèmes et les interventions de l'AFD. Il n'en reste pas moins que l'on observe une congruence entre les croissances les plus remarquables de la scolarisation, la réduction des disparités et la constance des interventions sur le long terme de l'Agence dans certains pays.

L'évaluation relève que le soutien constant aux politiques sectorielles ne suffit pas à empêcher une certaine érosion du dialogue sectoriel, y compris dans les pays où les interventions de l'AFD ont été les plus régulières et les plus massives.

Les effets durables des interventions régionales en éducation de base s'observent parfois *via* la construction de capacités nationales en évaluation et en analyse et planification, de même qu'à travers la référence, aujourd'hui généralisée, à la démarche des RESEN portée par le Pôle de Dakar.

En ce qui concerne la formation professionnelle, l'adoption progressive des démarches de PPP et du modèle de gestion déléguée des centres est un résultat positif visible des interventions de l'AFD dans certains pays, lié à la fois à la continuité de ses concours, à ses appuis techniques, à son ancrage local fort et à son rôle d'intermédiation politique, ainsi qu'à la présence de stratégies nationales de développement industriel. Qui plus est, ce modèle exerce un certain attrait vis-à-vis des organisations professionnelles et des autres partenaires techniques et financiers. En témoignent la mise en place de partenariats, les délégations de crédits obtenues sur ce modèle ainsi que sa reprise, à titre d'orientation de principe, dans des documents nationaux de stratégie sectorielle.

3. Conclusions en lien avec les hypothèses de travail

3.1. La multiplicité des documents de cadrage amène l'AFD à expliciter une doctrine pour ses interventions plutôt qu'à privilégier des énoncés peu contraignants

Cette hypothèse initiale se montre valide sur un plan général mais doit être précisée à la lumière de l'évaluation.

Elle peut maintenant être formulée de façon plus nuancée, sous la forme de trois affirmations :

i) au fur et à mesure de l'extension de ses mandats, d'une part, face à la nécessité de faire valoir ses avantages comparatifs aussi bien dans les arbitrages internes que vis-à-vis des tutelles, d'autre part, l'AFD a formulé et fait évoluer des principes de doctrine d'intervention clairs et en petit nombre. Ces énoncés donnent au CIS un caractère plus précis que les documents similaires que publient d'autres agences ou banques de développement. Il existe une relation, indirecte mais bien établie, entre la production intellectuelle de l'Agence et les anticipations nécessaires pour faire évoluer ces principes, connus et partagés par les agents, même si le CIS et son processus d'élaboration ne sont pas les seuls vecteurs de cette appropriation qui n'est jamais totale ;

ii) la multiplicité des documents de cadrage tant externes qu'internes, leur chevauchement dans le temps et l'évolution de chacun d'entre eux, d'une part, les incertitudes des arbitrages internes sur les ressources, d'autre part, con-

duisent l'AFD à ne pas formuler dans le CIS un cadrage opérationnel très contraignant. La cohérence de l'ensemble des documents de cadrage ne peut pas être vérifiée, ni la cohérence de l'activité opérationnelle avec chacun de ces documents⁸². La division technique privilégie la possibilité d'exploiter les opportunités qui se présentent et la préservation d'une cohérence d'ensemble avec la doctrine qu'elle a progressivement établie et fait évoluer, plutôt qu'un cadrage opérationnel précis consigné dans les documents stratégiques. Les agents s'adaptent à cette pratique et leur activité opérationnelle évolue dans le sens des inflexions successives de la doctrine ;

iii) les pays d'intervention présentent des profils très hétérogènes au regard de l'éducation, de la formation et des structures de l'emploi. Pourtant, les concours de l'AFD sont marqués, au-delà de différences d'approche notables et nécessaires, par une unité de direction fondée sur quelques principes forts. À l'issue de ce travail, les consultants pourraient reconnaître « à l'aveugle » un projet AFD parmi un ensemble d'interventions de divers bailleurs dans un pays. Ce ne serait pas le cas si les CIS se bornaient, par facilité, à énoncer des principes généraux peu susceptibles de discussion.

⁸² La division Pilotage stratégique examine la cohérence stratégique de tous les projets, examen qui se heurte nécessairement à la difficulté que nous mentionnons. Cependant, cette division déclare ne pas « rencontrer de surprises » dans le secteur de l'éducation, ce qui est congruent avec les hypothèses formulées.

3.2. Le CIS est une occasion de favoriser l'adaptation des interventions sectorielles à des contextes nouveaux, tout en s'inscrivant dans la continuité

Cette hypothèse est confirmée à l'issue de l'étude. Elle peut cependant être précisée. L'exploration du portefeuille de projets, la comparaison des CIS successifs et les entretiens montrent que, si la continuité domine, pays par pays, dans les activités opérationnelles, des réorientations s'opèrent d'une période à l'autre : réponse aux arbitrages intersectoriels sur les instruments financiers, aux opportunités qui se présentent et aux inflexions données par les tutelles.

Le cas du Vietnam (formation professionnelle), où la demande nationale diffère sensiblement de celle d'autres pays, montre que des inflexions nouvelles du CIS, en l'occurrence une ouverture marquée vers l'enseignement supérieur et la promotion du savoir-faire français savent trouver des traductions opérationnelles de nature à faire évoluer la doctrine, sans remettre en cause ses orientations traditionnelles.

3.3. Le grand nombre de contraintes qui pèsent sur l'Agence lui permettent cependant de garder des procédés riches d'élaboration des documents stratégiques aptes à explorer toutes les marges de manœuvre

Cette hypothèse de travail se confirme également. L'élaboration du CIS est un exercice très contraint, tant par de multiples documents d'orientation des tutelles et de l'Agence elle-même que par le jeu de la répartition des différents instruments financiers, sur laquelle la division technique n'a pas la main. Qui plus est, il faut préserver un minimum de continuité dans l'action, l'éducation et la formation s'inscrivant par excellence dans des temps longs. Le processus d'élaboration du texte est standardisé *via* une note.

L'étude documentaire, celle du portefeuille de projets, les entretiens et le questionnaire ont montré que, en dépit de ces contraintes, les CIS successifs restent une occasion

d'échanges sur les pratiques et leur articulation avec les moyens de l'Agence et avec ses principes sectoriels d'intervention, sans cesse réinterprétés et dont les significations évoluent au cours du temps. Le format du document – celui de 2013-2015 est très bref – lui permet mal de refléter toute cette richesse.

Les missions sur le terrain ont cependant tempéré cette conclusion. Interface entre l'hétérogénéité des terrains et le discours stratégique de l'AFD, l'agence locale semble éloignée du CIS, tant de sa préparation que du document lui-même, mal connu.

3.4. La doctrine technique d'intervention produit des effets concrets dans les opérations

L'examen du portefeuille de projets montre : *i*) que les activités opérationnelles sont cohérentes, à chaque moment, avec les options du CIS ; et *ii*) que leur évolution à travers les années suit celle du discours stratégique. Par ailleurs, la relation entre le CIS et la production non financière, bien que complexe et parfois indirecte, permet à la réflexion intellectuelle et aux études de vérifier la pertinence des choix stratégiques et d'anticiper leur évolution.

Pour autant, les agents ne voient pas dans le CIS un texte très contraignant sur le plan opérationnel. Les mentions qu'ils font du texte dans les documents d'instruction des projets dépassent rarement le statut de rappel de pure forme ou de clause de style.

Le CIS semble ainsi se situer dans une logique d'orientation globale des activités par des principes doctrinaux clairs et permettant, par leur réinterprétation permanente, des évolutions dans le temps qui s'opèrent sans rupture, plutôt que dans une logique technocratique descendante, qui porterait des injonctions rigides et formelles à l'adresse des agents en position opérationnelle. De ce point de vue, le processus est plus riche que le texte.

Les missions et études de cas confirment ce point de vue :

- dans quatre cas sur six (éducation de base au Sénégal et au Burkina Faso, formation professionnelle au Sénégal et au Maroc), les interventions de l'AFD ont été la traduction assez directe, pendant les périodes des CIS successifs, des principes doctrinaux centraux de l'Agence, même si l'on a pu observer, en formation professionnelle, que l'une des orientations affichées par les CIS (productivité et compétitivité) avait tendance à prendre le pas sur d'autres (participation au développement local et rural, secteurs informels) ;

- le Vietnam présente un cas d'adaptation à un contexte particulier, avec la mise en œuvre d'orientations récentes du CIS et, peut-être, en retour, des évolutions à venir sur le corps de doctrine.

4. Analyse des forces, faiblesses, menaces et opportunités

Une analyse de ce type, sur le positionnement sectoriel de l'AFD, est présentée dans le CIS 2013-2015. L'exercice

présenté ici, conformément au mandat des consultants, porte sur le CIS comme document et comme processus.

4.1. Forces

4.1.1. Processus d'élaboration du CIS

L'habitude de reprendre régulièrement un discours stratégique et de réinterpréter ses éléments centraux afin de leur donner une signification toujours en phase avec les évolutions du contexte constitue une force intéressante de la division technique. L'occasion en est donnée par les CIS et leur renouvellement périodique. Le premier CIS avait pour finalité d'asseoir la légitimité de l'Agence à un moment d'extension de son mandat. Le contexte change, mais cette légitimation de l'action doit sans cesse être reprise, elle n'est jamais acquise. Aujourd'hui, l'importance d'un acteur multilatéral comme le PME conduit à des interrogations, internes à l'AFD, sur l'intérêt d'interventions en éducation de base d'une agence bilatérale de dimension moyenne. Une interrogation sincère et régulière sur les avantages comparatifs de l'Agence, techniques, financiers ou politiques, permet de les connaître mieux en cherchant à les légitimer. Cette mise en valeur des avantages comparatifs de l'Agence a un grand intérêt au moment où les messages politiques et techniques du PME ont tendance à se diluer dans une série de vœux généreux mais peu productifs sur la définition de politiques sectorielles soutenables. Les multiples capacités techniques d'analyse et de proposition que l'AFD a développées, sa place reconnue comme pivot du dialogue sectoriel local dans de nombreux

pays prennent tout leur sens dans un paysage où le principal acteur multilatéral n'a plus ces avantages.

Le caractère souple et peu contraignant du cadrage opérationnel permet à l'Agence de ne pas générer de pratiques bureaucratiques chronophages et tâillonnes autour de la justification permanente de chaque décision vis-à-vis d'une liste d'exigences stratégiques. À la différence d'autres institutions de développement, l'Agence n'a pas installé de surveillance directe, point par point, projet par projet, du respect de l'ensemble des positions de doctrine. Au cours de l'instruction de chaque projet, la division Pilotage stratégique se livre cependant à une analyse de cohérence stratégique. Comme le portefeuille d'activités est en phase avec les orientations des CIS successifs et suit les évolutions qu'ils indiquent, ce pilotage par l'appropriation des principes de doctrine, dont la révision régulière des CIS est un des outils, permet aux agents opérationnels d'être pragmatiques et ouverts aux opportunités.

La souplesse qui caractérise la relation entre les CIS et les projets caractérise aussi celle qui s'établit entre le CIS et la production intellectuelle de l'Agence. C'est ainsi que les évolutions des positionnements sectoriels de l'Agence sont appuyées, quoique de façon distante en raison des particularités et du temps nécessaire au travail de recherche, sur des réflexions qui dépassent le simple effet d'expérience tiré des activités opérationnelles.

4.1.2. Choix stratégiques

Le développement de l'éducation et de la formation professionnelle est une affaire de très longue durée, nécessitant une continuité et des financements considérables, dont le montant dépasse de loin la capacité des États bénéficiaires et d'un bailleur isolé lorsque la pression démographique demeure importante. Le positionnement des choix de l'AFD en faveur du soutien à des politiques de long terme et d'articulation avec d'autres interventions extérieures constitue une réponse à ces contraintes et une force notable de l'Agence.

En éducation de base, l'approche de la qualité par des renforcements des capacités nationales plutôt que par la fourniture d'intrants est en cohérence avec le principe précédent. Elle répond également aux analyses de la qualité

qui renvoient cette problématique à des questions de gestion et de gouvernance plus qu'à des questions d'intrants.

En formation professionnelle, l'invitation à la participation des organisations professionnelles dans la gestion du dispositif et des centres constitue une valeur de référence forte. Les expériences ont montré que la viabilité de systèmes organisés et gérés par les seules autorités publiques n'était pas assurée.

En emploi et insertion, la nouveauté des interventions de l'Agence la conduit à privilégier le soutien à des politiques existantes et le développement d'un réseau d'expertise. Il s'agit là d'un choix stratégique transitoire, qui rejoint les procédés utilisés pour le développement des interventions en formation professionnelle et qui, marqué par la prudence, est sans doute le seul possible.

4.2. Faiblesses

4.2.1. Processus d'élaboration du CIS

Le processus récurrent de préparation du CIS apparaît constituer une occasion précieuse d'échanges d'expérience et de discussions internes, qui ponctue opportunément les tâches opérationnelles sans les handicaper. Ces échanges, comme le document lui-même, contribuent à la connaissance de la doctrine sectorielle de l'AFD par ses agents et à son appropriation. Cependant, ce processus peine à déboucher sur une véritable capitalisation des expériences, des évaluations et de la production intellectuelle. La capitalisation nécessiterait un point d'orgue plus formalisé et la production de documents spécifiques plus fournis que les bilans des phases précédentes, brefs et insérés pour mémoire dans les CIS, sans référence claire et explicite aux faits ou connaissances nouveaux qui auraient été appris.

Cette faiblesse relative concernant la capitalisation est à relier à la dispersion constatée de ce que les agents identifient comme étant les avantages comparatifs de l'AFD.

Elle est également à relier aux modalités de suivi des interventions, telles que les études de cas et les missions sur le terrain les ont relevées. Centré sur l'exécution des activités et des financements, ce suivi a du mal à déboucher sur des évaluations de long terme, l'opérationnel et le calendrier des instructions prenant le pas sur l'analyse des résultats plus profonds que l'Agence aura pu générer.

La notoriété externe du CIS, des points principaux et constants du discours stratégique de l'Agence, de ses avantages comparatifs, est un autre point faible du CIS. La grande variabilité et le caractère parfois inattendu des perceptions qu'en ont des partenaires extérieurs en témoignent. L'un des interlocuteurs de la mission a relevé que l'AFD, à la différence d'institutions comparables, ne succombe pas aux tentations d'une communication tapageuse. On peut cependant se demander si cette discrétion n'est pas parfois un peu excessive.

Un point qui ne tient pas du détail concerne le format du CIS en tant que document. Le CIS 2013-2015 est très bref, ce qui l'a empêché d'exposer des raisonnements et des argumentations, tout en conduisant à une lecture difficile.

4.2.2. Choix stratégiques

S'agissant de choix raisonnés, dont il a été dit, tout au long de ce travail, qu'ils ont leur pertinence et que cette dernière a été éprouvée, un exposé sur les faiblesses ne doit pas être lu comme une remise en cause. Le propos est ici de signaler d'autres pertinences que ces choix peuvent mener à écarter.

En éducation de base, l'orientation d'origine vers l'enseignement primaire dans les pays subsahariens n'est plus l'alpha et l'oméga des interventions de l'Agence. Il ne s'agit pas tout à fait d'un choix mais, en grande partie, de la conséquence de la rareté des subventions, seul instrument disponible sur ce segment. Toutefois, les pays pauvres prioritaires subsahariens peinent encore à s'approcher de la scolarité primaire universelle et les efforts pour les y aider ne sont pas terminés. Certains d'entre eux sont aujourd'hui en rupture de financement pour des financements de base comme le génie civil et il en résulte, avec une

poussée démographique non contenue, une dégradation de la condition des écoliers. Pour le collège (qui dans le deuxième CIS ne pouvait être objet d'intervention que sous la condition d'atteinte d'un certain taux d'achèvement primaire), le CIS fait le choix d'appuyer notamment les établissements ruraux par le développement de modèles adaptés à de petites dimensions. Il existe certes un problème concernant l'enseignement secondaire dans les zones rurales mais les ministères affrontent en ce moment une difficulté tout aussi redoutable dans les banlieues des villes moyennes ou grandes, qui ne peut être surmonté que par des investissements massifs en capacités d'accueil, faute de quoi, là aussi, les conditions d'accueil et la qualité des apprentissages se dégradent rapidement. Les projets reflètent bien cet enjeu en investissant aussi dans les collèges en zone urbaine, ce qui n'est pas explicitement mentionné dans le CIS.

En formation professionnelle, le choix des centres sectoriels à gestion partenariale ou déléguée correspond à la partie formelle, moderne et mondialisée de l'économie, tandis que la jeunesse des pays subsahariens, en déshérence, reste demandeuse de capacités à faire fructifier son potentiel, à l'échelle locale et éventuellement de façon informelle.

4.3. Menaces

4.3.1. Processus d'élaboration du CIS

La principale menace affectant le processus d'écriture des CIS réside dans le nombre de documents d'orientation internes et externes à l'AFD. Qui plus est, ces derniers ont des temporalités qui se chevauchent. Comme nous l'avons exposé auparavant, ceci empêche de fonder un jugement certain sur la cohérence de l'ensemble ou sur l'adéquation des interventions à la somme des cadrages. Il faut craindre que l'inflation des cadrages n'ait un effet paralysant sur la préparation des CIS et ne mène à une prudence excessive dans l'énoncé des choix techniques d'EDU.

4.3.2. Choix stratégiques

Le paysage intellectuel et institutionnel dans lequel l'AFD a construit sa doctrine consistant à privilégier les appuis aux politiques sectorielles nationales, à participer à leur définition et à leur suivi et à fournir des apports techniques sur la gouvernance ou la qualité a beaucoup évolué.

La transformation de l'Initiative *Fast Track* en PME suit un mouvement similaire aux évolutions de l'agenda international, du cadre d'action de Dakar à celui d'Incheon. L'analyse macroéconomique globale des conditions de

développement des systèmes d'éducation et de formation s'est affaiblie. Le cadre indicatif de l'Initiative *Fast Track* a disparu et le PME se montre aujourd'hui très attentif à d'autres types de préoccupations portant sur l'équité, les politiques dédiées aux populations marginalisées ou discriminées, ou encore la qualité, approchée par la mesure de performances moyennes dans les acquisitions scolaires. Les références théoriques de ces orientations restent assez vagues. L'approche de la qualité par des résultats, outre son caractère restrictif, ne produit que peu d'indications sur les politiques à mener, les analyses factorielles classiques initiées par le PASEC ou le Consortium de l'Afrique australe pour le pilotage de la qualité de l'éducation (SACMEQ) ayant probablement atteint leurs limites.

Dans le même temps, le dialogue sectoriel connaît dans les pays une sorte d'atonie : les revues sectorielles s'espacent ou ne se tiennent plus, la qualité des échanges est souvent décriée.

Il s'ensuit que s'inscrire aujourd'hui dans le soutien aux politiques sectorielles nationales n'a plus le même sens ou les mêmes conséquences qu'en 2003. Le guidage des cadres d'action internationaux n'est plus aussi clair et ces politiques, dans leur définition comme dans leur mise en œuvre, peuvent convenir aux standards changeants du PME, de diverses manières. Le fait pour l'AFD de s'attacher aux approches sectorielles n'emporte plus l'adhésion à des orientations internationales claires, simples et fondées sur une analyse globale comme c'était le cas en 2003.

Parallèlement, les positions françaises dans le concert international des bailleurs sectoriels, en particulier au PME, se sont affaiblies, du fait de la baisse des contributions françaises et de la séparation des fonctions entre le MAEE et l'AFD sur ce terrain.

Par conséquent, les fondements du principal positionnement stratégique de l'AFD s'affaiblissent, ce qui constitue une menace pour sa signification, voire pour sa pertinence.

4.4. Opportunités

4.4.1. Processus d'élaboration du CIS

La forte augmentation du volume des concours gérés par EDU rend plus que jamais nécessaire un cadrage stratégique de l'activité, dont les aspects techniques vont au-delà des orientations de la politique de l'aide bilatérale fixées par les tutelles. Elle se substitue aux nécessités qui avaient fait naître le premier CIS en 2003 et qui tenaient à l'évolution du mandat de l'Agence et à une situation alors de concurrence avec le MAE.

Le choix de la division EVA de faire procéder au présent travail peut constituer une opportunité d'enrichissement de la démarche, ce qui figurait en tout cas dans les termes de référence.

4.4.2. Choix stratégiques

Relativement à la menace examinée au point précédent, l'AFD dispose d'opportunités importantes. Les deux institutions techniques qu'elle soutient, le PASEC et le Pôle de Dakar, sont dans une position permettant le renouvellement du cadre intellectuel d'analyse du développement

du secteur éducatif dans le monde en développement (Pôle de Dakar) et de la qualité en éducation (PASEC). Au-delà de la demande de prestations des pays, ces deux institutions sont en capacité de penser leurs analyses de façon à fournir aux approches sectorielles le renouvellement théorique et intellectuel dont elles ont besoin. En matière de qualité de l'éducation, il existe certes une forte demande pour des mesures, relayée par le PME, mais aussi une évolution des théories dans le sens d'une acception plus large du concept à laquelle l'UNESCO (UNESCO, 2015) souhaite donner écho.

La création de la PEFOP au sein du Pôle de Dakar donne encore plus de sens à cette opportunité, en permettant à l'AFD de faire fructifier son expérience ancienne dans les centres sectoriels de formation et les partenariats public-privé, à l'effet d'en adapter les contours au monde subsaharien. Les projets pilotes régionaux sur la qualité, dont l'existence est maintenant bien ancrée, peuvent de même s'articuler au PASEC dans l'idée d'une production intellectuelle renouvelée sur la qualité, dont les approches sectorielles ont grandement besoin.

5. Recommandations

À l'issue de ce travail, les consultants sont en mesure de formuler quelques recommandations, de poids inégal. Tout d'abord, et avant d'aborder les questions de fond, les consultants soulignent l'intérêt attaché au CIS, tant comme processus que comme document. Cet exercice présente de

nombreux intérêts en contribuant au cadrage des activités, à la formation et à la réflexion des agents, tout en gardant un caractère souple. Conserver l'exercice et ses qualités est donc recommandé.

5.1. Document et préparation

5.1.1. Le format

Il serait souhaitable que le format du CIS soit plus long, quitte à en décliner des versions abrégées pour certains destinataires, que celui adopté en 2013, et qu'il permette d'explicitier les raisonnements qui justifient les choix stratégiques d'intervention, au regard des contextes géographiques, de l'analyse des besoins et des demandes, des moyens mobilisables, des avantages comparatifs de l'AFD, de l'évolution des connaissances et des leçons des périodes antérieures.

5.1.2. Mise en valeur de la production de connaissances

En particulier, le CIS pourrait comporter plus de précisions dans le bilan de la production de connaissances de la période antérieure. Une bibliographie exhaustive et com-

plémentée des productions réalisées serait utile aux lecteurs extérieurs. L'indication des perspectives nouvelles ouvertes par le CIS et des attentes de la division techniques vis-à-vis de la recherche qui en résultent pourrait aider les lecteurs, au sein de l'Agence et à l'extérieur, à mieux comprendre l'articulation entre les connaissances et les activités financières, ce qui permettrait de davantage valoriser cet avantage comparatif important tenant à cette activité non financière.

5.1.3. Durée de validité du CIS

Une période de validité du CIS supérieure à trois ans permettrait au cadrage stratégique d'être mieux articulé avec le cycle de vie des projets et faciliterait l'évaluation *ex ante* des cohérences stratégiques diverses réalisée au moment des instructions et les évaluations *ex post*.

5.2. Suivi, évaluation et capitalisation

5.2.1. Synthèse des évaluations de projets

Le processus de préparation et le CIS devraient réserver une place à une synthèse des évaluations et des documents de suivi des projets, en tant qu'ils influent sur les orientations nouvelles de la stratégie.

5.2.2. Temps de capitalisation

Le processus de préparation du CIS pourrait ménager un temps de capitalisation (point d'orgue) sur les points saillants qui ressortent de l'appréciation des activités en cours ou achevées lors de la période précédente. À cet effet, un mécanisme de synthèse, de consolidation et de

diffusion des évaluations de fond (évaluation de politiques sectorielles, aide-mémoire de revues signalant des difficultés dans les politiques publiques ou le dialogue sectoriel, évaluations rétrospectives de projets), impliquant les divisions EDU et EVA, serait utile.

5.2.3. Suivi des projets

Au-delà du suivi de l'exécution de ses financements, l'AFD devrait porter une attention plus grande au suivi des résultats de développement des projets, ce qui permettrait à la fois de documenter les évaluations et de nourrir la capitalisation sur les pratiques.

5.3. Notoriété

Afin d'améliorer la notoriété du document et donc celle des raisonnements et positions stratégiques de l'Agence, dont l'étude montre qu'elle reste faible, des mécanismes divers peuvent être imaginés :

- un adressage personnalisé en interne comme en externe, avec éventuellement un appel à réactions ou commentaires ;
- la recherche de relais auprès d'opérateurs et de partenaires. Par exemple, le CIEP a mis en place une page d'actualités sur les questions d'aide au développement dans le secteur de l'éducation et de la formation ;

- l'organisation d'un événement symbolique au moment de la validation du CIS ;
- la réalisation d'une courte vidéo, mise en ligne sur le site de l'AFD ;
- la désignation, au sein de la division technique, d'un responsable de la notoriété du CIS et la présentation systématique du document dans les agences, à la faveur des missions des chefs de projet.

5.4. Positionnement stratégique

Les consultants ne sont pas explicitement mandatés pour formuler des recommandations sur le positionnement stratégique du prochain CIS. Ils y ont cependant été invités à la fin du processus d'évaluation. Ils suggèrent à ce titre trois pistes de réflexion.

5.4.1. L'érosion du dialogue sectoriel

L'atonie ou l'érosion du dialogue sectoriel dans les pays apparaît comme une menace vis-à-vis de la position traditionnelle des interventions de l'AFD. Ce risque pourrait trouver des réponses sous différents angles :

- en synergie avec le MAEDI, un positionnement renouvelé et centré sur cette question au sein du PME, lieu entre tous de discussions des partenariats entre les différents acteurs du développement des secteurs éducatifs ;
- le renforcement technique des agents en poste dans les agences locales et en charge du secteur ;
- du temps accordé aux chefs de projet, au-delà du suivi de leurs concours, pour travailler à la relance des dialogues locaux et apporter aux agences locales les appuis nécessaires (préparation des revues, suivi des évaluations nationales des plans sectoriels, diffusion des aide-mémoire de revue, recherche de relais et d'échos auprès des autres PTF, etc.).

5.4.2. La question de la qualité dans le domaine de l'éducation de base

En éducation de base, EDU pourrait chercher, sur un terme moyen de quelques années, à fédérer les travaux qu'elle a suscités sur la qualité (projets pilotes régionaux, PASEC) et des travaux de recherche de façon à être en mesure de proposer aux acteurs multilatéraux, au PME en particulier, des approches renouvelées de la qualité dépassant le simple cadre actuel de la mesure brute des performances des enfants dans quelques disciplines, en

parallèle avec des instruments pratiques de restauration d'une qualité acceptable des services, dont les pistes apparaissent aujourd'hui (normalisation et standardisation des conditions de travail et des pratiques, procédures solides de redevabilité locale, gouvernance locale des établissements et des circonscriptions administratives locales). L'AFD pourrait être en mesure de prétendre, en quelques années, à un leadership conceptuel et technique sur cette question centrale, pauvrement approchée aujourd'hui par les acteurs de l'aide au développement.

5.4.3. Formation professionnelle

En formation professionnelle, la question du caractère généralisable des partenariats public-privé dans la gouvernance des systèmes nationaux et des centres de formation est posée. L'AFD a l'ambition d'adopter systématiquement une approche centrée sur la demande des acteurs économiques. L'approche du monde rural et des secteurs informels des pays les moins avancés (la plupart situés en Afrique subsaharienne) demande à cet égard des travaux de recherche et d'expérimentation, que la nouvelle plateforme PEFOP est en mesure d'entreprendre, de fédérer, d'évaluer ou de diffuser. De ce point de vue, le mandat et l'activité de PEFOP au cours des années à venir pourraient être appelés à tenir une place centrale dans le nouveau CIS.

5.4.4. Les projets multi-pays

Les différents projets multi-pays ou appuis à des institutions techniques à caractère régional (PASEC, Pôle de Dakar) constituent une richesse dans le portefeuille d'activités de l'AFD. EDU dispose avec ces concours d'une marge de manœuvre importante pour l'identification des effets de levier recherchés et pour l'enrichissement du contenu technique de ses projets. Elle pourrait chercher à capitaliser et à diffuser davantage les résultats de

ces concours multi-pays et à renforcer leur articulation avec la production non financière et l'instruction de ses projets pays.

5.4.5. Adéquation entre les stratégies d'intervention de l'AFD et les enjeux globaux du secteur

Enfin, l'adéquation entre les stratégies d'intervention de l'AFD et les enjeux globaux du secteur, pour convenable qu'elle apparaisse dans la période actuelle, n'est jamais un acquis définitif. Une veille permanente sur ces enjeux

et les analyses qui en sont faites est nécessaire. La prise en compte de l'évolution de la gouvernance de l'éducation, en direction d'un partage social plus étendu des responsabilités et des initiatives, est une réalité dont la recherche et les activités opérationnelles doivent aujourd'hui tenir compte. L'abandon des zones périphériques par les autorités publiques génère en partie cette demande de partage de la gouvernance et pose, plus généralement, un impératif aux politiques que l'Agence entend appuyer dans leur définition comme dans leur mise en œuvre.

Liste des acronymes et abréviations

ABS	Aide budgétaire sectorielle
AFD	Agence Française de Développement
ALC	Amérique latine et Caraïbes
APD	Aide publique au développement
ASI	Asie
ASS	Afrique subsaharienne
AUF	Agence universitaire de la francophonie
C2D	Contrat de désendettement développement
CAD	Comité de l'aide au développement (OCDE)
CAST	Compte d'affectation spéciale du Trésor
CEG	Collège d'enseignement général (Madagascar)
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIEP	Centre international d'études pédagogiques
CIP	Cadre d'intervention pays
CIR	Cadre d'intervention régional
CIS	Cadre d'intervention sectoriel
COM	Contrat d'objectifs et de moyens
CONFEMEN	Conférence des ministres francophones de l'Éducation
CRINFP	Centres régionaux de l'Institut national de formation pédagogique (Madagascar)
CTB	Coopération technique belge
DAS	Document d'analyse stratégique
DREN	Directions régionales de l'éducation nationale (Madagascar)

EDU	Division Éducation, formation, emploi (AFD)
ELAN	Écoles et langues nationales en Afrique
EPTM	Éducation pour tous à Madagascar
EVA	Division Évaluation (AFD)
FIP	Fiches d'identification de projet
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG
FPP	Fiche de présentation de projet
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GEFOP	Groupe de travail en formation professionnelle
GICAM	Groupement interpatronal du Cameroun
GPE	Global Partnership for Education (voir aussi PME)
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
IFADEM	Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres
IIFE	Institut international de planification de l'éducation (UNESCO)
IMA	Institut des métiers de l'aéronautique
INEADE	l'Institut national d'étude et d'action pour le développement de l'éducation (Sénégal)
INFP	Institut national de formation pédagogique (Madagascar)
IREDU	Institut de recherche en économie de l'éducation (Université de Bourgogne)
ISU	Institut de statistique de l'UNESCO
LuxDev	Agence de coopération luxembourgeoise
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MAEDI	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MED	Afrique du Nord et Moyen-Orient
ND	Données non disponibles

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIF	Organisation internationale de la francophonie
ONG	Organisation non gouvernementale
PAFISAM	Projet d'amélioration de la formation et de l'insertion dans les secteurs agricole et minier (Guinée)
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
PDD	Pôle de Dakar
PEFOP	Plateforme d'expertise en formation professionnelle (Pôle de Dakar)
PMA	Pays les moins avancés
PME	Partenariat mondial pour l'éducation (voir aussi GPE)
PNDSE	Plan national de développement du secteur éducatif (Mauritanie)
PPP	Partenariat public-privé
PSEF	Programme sectoriel de l'éducation et de la formation (Niger)
PTC	Prêts très concessionnels
PTF	Partenaire technique et financier
RH	Ressources humaines
SACMEQ	Consortium de l'Afrique australe pour le pilotage de la qualité de l'éducation
SPU	Scolarité primaire universelle
TA1CS	Taux d'achèvement du premier cycle secondaire
TAP	Taux d'achèvement primaire
TBA	Taux brut d'accès
TICE ou TIC-EDU	Technologies de l'information et de la communication pour l'éducation
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Liste des tableaux

1. Financements octroyés entre 2013 et 2015
2. Financements octroyés entre 2013 et 2015 – Afrique subsaharienne
3. Financements octroyés entre 2013 et 2015 – Autres régions
4. Financements octroyés entre 2013 et 2015 – Synthèse
5. Taux d'achèvement primaire et premier cycle secondaire, 2013
6. Avantages comparatifs des CIS sur l'éducation
7. Avantages comparatifs des CIS sur la formation professionnelle
8. Les avantages comparatifs de l'AFD
9. Financements octroyés entre 2010 et 2015 – Synthèse
10. Poids du C2D dans les financements octroyés entre 2010 et 2015 – Afrique subsaharienne
11. Synthèse des indicateurs de suivi du CIS pour l'éducation de base – Quelques exemples
12. Nombre d'enfants scolarisés en fonction des financements de l'AFD
13. Taux d'achèvement primaire et secondaire – 11 pays (*en pourcentage*)
14. Écarts de genre au primaire et au collège – 11 pays
15. Interventions des projets multi-pays
16. Capacité d'accueil des dispositifs de formation initiale soutenus par l'AFD

Liste des annexes

Annexe 1. Bilan du CIS 2013-2015 – Tableaux

Annexe 2. Bilan du CIS 2013-2015 – Réalisations et conformité aux objectifs du CIS 2013-2015

Annexe 3. Rapports des missions de terrain (au Sénégal et à Madagascar pour l'éducation de base et au Sénégal et au Maroc pour la formation professionnelle)

Annexe 4. Études de cas sur documents (Burkina Faso pour l'éducation de base et Vietnam pour la formation professionnelle)

Annexe 5. Méthodologie de traitement des questions évaluatives

Annexe 6. Le questionnaire de perception, son analyse et le profil des répondants

Annexe 7. Termes de référence de l'évaluation

Les annexes sont consultables sur le site internet de l'AFD :

<http://www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche/PublicationsExPost/serie-evaluation-capitalisation>

Bibliographie

- AFD (2015), *Boîte à outils genre, éducation, formation professionnelle et emploi*, AFD, Paris, 120 pages.
- AFD (2013a), *Soutenir les renforcements de capacités*, AFD, Paris, 20 pages.
- AFD (2013b), *Guide du financement des appuis au renforcement des capacités*, AFD, Paris.
- AFD (2010), *Méthodologie d'élaboration et de suivi des CIS*, document interne, 14 pages.
- AFD (2006), *Doctrine de mobilisation des assistants techniques*, AFD, Paris.
- AFD, *CIT Genre : Le genre et la réduction des inégalités femmes-hommes, CIT 2014-2017*, AFD, Paris, 52 pages.
- AFPI RHODANIENNE (2013), *Étude sur les partenariats public-privé dans le domaine de la formation professionnelle*, AFD, Paris, 94 pages.
- AFPI RHODANIENNE (2014), *Les partenariats public privés dans le domaine de la formation professionnelle, bilan de l'expérience de l'AFD et recommandations stratégiques*, AFD, Paris, 32 pages.
- AIGLEPIERRE (D') (2013), *L'enseignement privé en Afrique subsaharienne. Enjeux, situations et perspectives de partenariats public-privé*, AFD, collection « À savoir » n° 22, Paris, 162 pages.
- ALTINOK, R et J. BOURDON (2012), *Renforcer la mesure sur la qualité de l'éducation, analyse comparative des évaluations sur les acquis des élèves au sein des pays en développement*, AFD, collection « À savoir » n° 16, Paris.
- ASSOCIATION DE RECHERCHE SUR L'ÉDUCATION ET LES SAVOIRS (2014), *La recherche sur l'éducation au Sud, depuis la France : 1990-2013*, rapport final, 189 pages.
- BALMÈS, J.-C. (2015a), *Étude de capitalisation : bilan et perspectives pour les appuis de l'AFD en matière de qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne, II, esquisse de note conceptuelle sur la qualité de l'éducation*, 19 pages.
- BALMÈS, J.-C. (2015b), *Étude de capitalisation : bilan et perspectives pour les appuis de l'AFD en matière de qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne III – Du ministère de la Coopération à l'AFD : récit critique des évolutions de la coopération éducative française (1980-2015)*.
- BANQUE MONDIALE (2011), *Apprentissage pour tous. Investir dans l'acquisition de connaissances et de compétences pour promouvoir le développement. Stratégie de la Banque mondiale pour l'éducation, horizon 2020*, Banque mondiale, Washington, D. C., 16 pages.
- CROS, F. et D. FRÉMONDIÈRE (2012), *Évaluation externe du programme PASEC de la CONFEMEN*, 101 pages, non publiée.
- EASTERLY, W. (2009), *How the Millennium Development Goals Are Unfair to Africa*, Brookings Global Economy and Development Working Paper, Washington, D. C.

- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2015), *The Central Sahel: A Perfect Sandstorm*, ICG Africa Reports n° 227, 34 pages.
- LE VIF DU SUJET (2014), *Analyse des dispositifs d'évaluation et de leur emploi dans la gouvernance des systèmes éducatifs de douze pays de la CONFEMEN*.
- MAURER, B. (2010), *Les langues de scolarisation en Afrique francophone, enjeux et repères pour l'action, Rapport général 2010 du projet LASCOLAF*, AUF, 103 pages.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (2015), *L'action extérieure de la France pour la jeunesse*, MAEDI, Paris, 16 pages.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES (2010), *L'action extérieure de la France pour l'éducation dans les pays en développement 2010-2015*, MAEE, Paris, 12 pages.
- OBSERVATOIRE DE L'AIDE PUBLIQUE FRANÇAISE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT, RÉSEAU FRANÇAIS DE LA CAMPAGNE MONDIALE POUR L'ÉDUCATION (2015), *Ensemble pour le droit à l'éducation*, seconde édition, 28 pages.
- PARTENARIAT MONDIAL POUR L'ÉDUCATION (2015), *Théorie du changement et cadre de résultats, Plan stratégique du GPE pour la période 2016-2020*, GPE, 14 et 15 octobre 2015, 22 pages.
- PASEC (2015), *Performances des systèmes éducatifs en Afrique francophone, compétences et facteurs de réussite au primaire*, 236 pages.
- RÉPUBLIQUE DE GUINÉE (2014), *Programme sectoriel de l'éducation*.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (2015), *Stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation*.
- RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN (2013), *Document de stratégie du secteur de l'éducation et de la formation, 2013-2020*.
- ROBERT, F. (2005), *Une approche conceptuelle de la qualité en éducation*, dossiers des sciences de l'éducation n° 13, *Revue internationale des sciences de l'éducation*, Toulouse.
- TRIPLE E CONSULTING (2015), *Facilitating green skills and jobs in developing countries*, AFD, Paris, 87 pages.
- UNESCO (2015), *Repenser l'éducation, vers un bien commun mondial ?*, UNESCO, Paris, 94 pages.
- UNESCO (2012), *Consensus de Shanghai, Recommandations du troisième Congrès international sur l'enseignement et la formation techniques et professionnels « Transformer l'EFTP : Construire des compétences pour le travail et la vie »*, UNESCO, Paris, 19 pages.
- UNESCO (1996), *L'éducation : un trésor est caché dedans*, UNESCO, Paris (« rapport Delors »).
- UNESCO (1972), *Apprendre à être*, UNESCO, Paris (« rapport Faure »).
- UNICEF (2014), *UNICEF Strategic Plan 2014-2017*, UNICEF, New York, 8 pages.
- UNICEF (2011), *Basic Education and Gender Equality*, Executive Board, UNICEF, New York, 18 pages.

USAID (2011), *USAID Education Strategy*, USAID, Washington, D. C.

WALTHER, R. (2009), *Les nouveaux dispositifs de formation professionnelle post-primaire, résultats d'une enquête de terrain au Cameroun, Mali, Maroc*, AFD, Paris.

WALTHER, R. et E. FILIPIAK (2007), *Nouvelles formes d'apprentissage en Afrique de l'Ouest, vers une meilleure insertion professionnelle des jeunes*, AFD, Paris.



Dernières publications de la série

Les numéros antérieurs sont consultables sur le site :

Previous publications can be consulted online at: <http://bibliothèque.afd.fr>

- N° 61 Évaluation du projet de développement du Parc national du Limpopo
Limpopo National Park Development Project
- N° 60 Evaluation du Programme national de développement participatif (PNDP) – C2D Cameroun
- N° 59 Contribution de l'AFD au Fonds de partenariat pour les écosystèmes critiques (CEPF)
- N° 58 Agroécologie : évaluation de 15 ans d'actions d'accompagnement de l'AFD
Agroecology: Evaluation of 15 years of AFD Support
- N° 57 Évaluation des interventions de l'AFD dans les secteurs sanitaire et médico-social en Outre-mer
- N° 56 Évaluation des activités de Coordination SUD dans le cadre de la convention AFD/CSUD 2010-2012
- N° 55 Étude d'évaluation et d'impact du Programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc
- N° 54 Refining AFD's Interventions in the Palestinian Territories: Increasing Resilience in Area C
- N° 53 Évaluation des lignes de crédit de l'AFD octroyées à la Banque Ouest Africaine de Développement (2000-2010)
- N° 52 Évaluation stratégique de projets ONG dans le domaine de la santé
- N° 51 L'hydraulique pastorale au Tchad
- N° 50 Réhabilitation des marchés centraux
- N° 49 Bilan des évaluations décentralisées réalisées par l'AFD en 2010 et 2011
- N° 48 Étude sur la facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG)
- N° 47 Cartographie des prêts budgétaires climat de l'AFD
- N° 46 Méta-évaluation des projets « lignes de crédit »
- N° 45 Bilan des évaluations de projets réalisées par l'AFD entre 2007 et 2009
- N° 44 Impacts des projets menés dans le secteur de la pêche artisanale au Sénégal
- N° 43 L'assistance technique résidente – Enseignements tirés d'un appui au secteur de l'éducation en Mauritanie
- N° 42 Évaluation partenariale des projets d'appui à la gestion des parcs nationaux au Maroc
- N° 41 AFD Municipal Development Project in the Palestinian Territories
- N° 40 Évaluation ex post de 15 projets ONG à Madagascar
- N° 39 Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités
- N° 38 Étude des interventions post-catastrophe de l'AFD
- N° 37 La coopération française dans le secteur forestier du Bassin du Congo sur la période 1990-2010
- N° 36 Suivi de la réalisation des objectifs des projets de l'AFD : état des lieux
- N° 35 Cartographie des engagements de l'AFD dans les fonds fiduciaires sur la période 2004-2010
- N° 34 Addressing Development Challenges in Emerging Asia: A Strategic Review of the AFD-ADB Partnership
Final Report, Period covered: 1997-2009
- N° 33 Capitalisation des démarches pour la mise en oeuvre des projets de formation professionnelle :
cas de la Tunisie et du Maroc
- N° 32 Bilan de l'assistance technique à la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPFD) en Guinée :
15 ans d'accompagnement
- N° 31 Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les États fragiles
- N° 30 Cartographie de portefeuille des projets biodiversité Analyse sur la période 1996-2008
Cartography of the AFD Biodiversity Project Portfolio: Analysis of the Period 1996-2008
- N° 29 Microfinance dans les États fragiles : quelques enseignements de l'expérience de l'AFD
- N° 28 Un exemple d'amélioration de la gouvernance locale à travers le partenariat AFD / coopération décentralisée :
capitalisation du projet de réhabilitation des marchés de Mahajanga
- N° 27 Pratique de l'aide sectorielle : enseignements et perspectives pour l'AFD