

exPost *EXPost*

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

Synthèse du rapport

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



Auteurs : Marion Ginolin, Nebghouha Mohamed Vall et François Robert, consultants associés, Le Vif du Sujet
Avec la collaboration de Eric 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^{ème} trimestre 2016

Photo de couverture : Centre sectoriel de formation en bâtiment et travaux publics, OFPPT, Settati, Maroc, mars 2016
Crédit photo : Le Vif du Sujet
Graphisme et mise en page : Eric Thauvin

SOMMAIRE

Introduction	4
• Le CIS	4
• L'évaluation	4
1. Le bilan de l'activité de l'AFD dans le secteur de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'emploi	7
2. Constats et conclusions	9
2.1 Réponse aux enjeux du secteur et aux besoins des pays d'intervention	9
2.2 Leviers identifiés pour l'atteinte des résultats	10
2.3 Avantages comparatifs de l'AFD par rapport aux autres bailleurs	10
2.4 Lisibilité, appropriation, capitalisation et apprentissage	12
2.5 Cadrage et pilotage de l'activité de l'AFD	12
2.6 Accès à une scolarisation de qualité	12
2.7 Résultats des partenariats public-privé	13
3. Conclusion d'ensemble	14
4. Analyse des forces, faiblesses, menaces et opportunités	14
4.1 Forces	14
4.2 Faiblesses	14
4.3 Menaces	15
4.4 Opportunités	15
5. Recommandations	16

Introduction

► Le CIS

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 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.

Un CIS joue un triple rôle :

- celui d'un processus de réflexion collaborative au sein de l'Agence, et particulièrement d'une division technique, permettant 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;
- d'un document de cadrage des opérations en lien avec les résultats à atteindre;
- et d'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, et décrit les instruments financiers mobilisables selon les différents axes d'intervention.

► L'évaluation

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 à la fois sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité du discours et celle du portefeuille d'interventions.

L'évaluation du CIS vise l'apprentissage des principaux services concernés ; elle doit nourrir la réflexion stratégique de l'Agence et contribue également à rendre compte de la pertinence du CIS, de sa mise en œuvre et des résultats de développement des interventions qu'il oriente.

Elle est organisée autour de sept questions :

Question 1. 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)

Question 2. 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)

Question 3. 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)

Question 4. 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 l'apprentissage de l'AFD d'autre part ? (Efficacité du discours stratégique)

Question 5. 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)

Question 6. 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)

Question 7. 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)

Cette évaluation s'est déroulée d'octobre 2015 à juillet 2016. La méthode de travail de l'équipe de consultants a reposé sur différents instruments :

- une revue de littérature ;
- une analyse technique et financière du portefeuille de projets : selon les questions évaluatives, cet examen est centré sur les projets instruits entre 2013 et 2015 ou sur une période plus longue. Un exposé exhaustif de cette revue du portefeuille se trouve en annexe 1 du rapport principal ;
- des entretiens avec des agents du siège ou en agence et également avec des partenaires extérieurs ;
- un questionnaire de perception, interne à l'Agence, portant sur le CIS ;
- quatre missions de terrain, chacune de six jours : Sénégal et Madagascar pour l'éducation de base ; Maroc et Sénégal pour la formation professionnelle ;
- deux études de cas basées sur une étude documentaire et des entretiens : Burkina Faso (éducation de base) et Vietnam (formation professionnelle).

1. Le bilan de l'activité de l'AFD dans les secteurs de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'emploi

Les orientations opérationnelles du CIS sont déclinées selon trois axes d'intervention :

- **Axe 1 - l'éducation** : favoriser l'accès de tous les enfants à une scolarisation de base de qualité (le cycle primaire et le collège) permettant une alphabétisation durable et un parcours autonome vers des formations ou vers l'emploi.

- **Axe 2 - la formation professionnelle** : 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 - l'emploi et la 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.

L'objectif financier global du CIS pour 2013-2015 était de 800 M€ (volume d'activités annuel de 250-300 M€) avec une répartition des financements de 30 % pour l'axe 1, 40 % pour l'axe 2 et 30 % pour l'axe 3, cet accroissement par rapport au CIS précédent impliquant notamment l'augmentation des activités en faveur de la formation et de l'emploi.

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

Concernant l'éducation, les concours en appui aux programmes sectoriels permettent la présence de l'AFD dans le dialogue sectoriel, présence renforcée par la gestion déléguée de fonds au Burkina (fonds du Partenariat mondial pour l'éducation – 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 contrats de désendettement et de développement (C2D) apportent une contribution importante aux programmes sectoriels nationaux, le C2D Côte d'Ivoire ayant une place exceptionnelle par sa couverture du système éducatif (composantes éducation, formation professionnelle et emploi, enseignement supérieur) et son montant (226 M€).

D'autres projets soutiennent 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 des enseignements. Des réponses sont proposées pour le milieu rural et les zones urbaines. Trois projets de facilité d'innovation sectorielle pour les organisations non gouvernementales (FISONG) explorent, de façon spécifique, les moyens d'améliorer l'accès et le maintien à l'éducation fondamentale des populations les plus vulnérables.

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, et 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.

Concernant la formation professionnelle, de nombreux concours se rapportent au premier sous-axe relatif à « l'approche historique de l'AFD » (Partenariats public-privé – PPP dans les secteurs productif et tertiaire modernes). Cette approche se complète 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, qui soient soutenables.

Une diversité de mise en œuvre est cependant observée dans les pays d'intervention, selon (i) les contextes 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 pour la formation par l'apprentissage en vue d'une insertion professionnelle (quatre projets). D'autres projets visent également par certaines composantes le secteur rural, les populations marginalisées ou encore le domaine de l'apprentissage.

Concernant l'enseignement supérieur, l'AFD intervient dans un champ géographique qui dépasse celui de l'Afrique francophone : Côte d'Ivoire, Sénégal mais aussi Liban et 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 une composante « emploi » mais ont été classés par convention comme étant des projets « formation professionnelle ». Si l'on considère les projets strictement dédiés aux thèmes de l'emploi, de l'insertion et de la protection sociale, ils sont peu nombreux dans le portefeuille 2013-2015 et concernent trois pays (Côte d'Ivoire, Maroc et Mauritanie).

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

Le tableau suivant récapitule les engagements de la période 2013-2015 :

Financements octroyés entre 2013 et 2015

En millions d'euros

TOTAL DES CONCOURS	1 025,5	% Total
Education	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*, selon les données de l'AFD.

L'objectif d'engagement de 800 M€ est largement dépassé avec plus de 1 000 M€ 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 reste cependant difficile de formuler un jugement plus précis sur l'adéquation 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 encore pour des instruments financiers. On peut simplement affirmer que :

- il n'apparaît pas d'écart manifeste entre les réalisations et les indications du CIS,
- d'autres répartitions des divers instruments de financements 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.

2. Constats et conclusions

2.1. Réponse 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)

L'autonomie des choix stratégiques sectoriels de l'AFD est limitée par de nombreuses intentions stratégiques externes et internes. La disponibilité relative des différents instruments financiers peut influencer sur l'évolution des choix stratégiques, même si le CIS ne contient aucune analyse explicite en ce sens. La plus grande sphère d'autonomie de l'Agence sur ses choix stratégiques concerne les modalités et les objectifs techniques de ses interventions : le choix de privilégier des approches sectorielles, celui de lier la qualité à la production de connaissances et aux renforcements de capacité, et celui également de lier la structuration des dispositifs de formation à celle des organisations professionnelles, sont des choix qui ne semblent pas avoir été déjà réalisés dans un cadre autre 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 choix les plus généraux, repris d'un CIS à l'autre et ayant des racines anciennes, 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'ana-

lyses 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, en permettant de les décliner en fonction des géographies d'interventions, va dans le même sens, la recherche pragmatique de l'adéquation aux besoins locaux.

Sur le fond, l'émergence d'une 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, de l'expansion de l'offre d'éducation primaire dans les pays les moins avancés (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)

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 :

- Pour l'éducation de base : le soutien aux politiques et au dialogue sectoriel ; des initiatives régionales en faveur de la qualité (projets multipays : Ecoles de langues nationales en Afrique (ELAN), Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres (IFADEM) et Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (PASEC)) ou de l'analyse des systèmes (Pôle de Dakar), des activités de renforcement des capacités de gouvernance ;

- pour la formation professionnelle : l'implication des acteurs économiques dans la définition, le financement et la gestion des projets de formation définis selon la logique de PPP ; l'appui à des politiques nationales structurantes ;

- pour l'insertion et l'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 inévitable de temps se produit entre le travail de la division «éducation» (EDU) sur les leviers d'intervention et la production de connaissances.

La description de ce qui est attendu des activités d'appuis ou de production intellectuelle est peu précise dans les CIS. Cela n'est pas étranger aux difficultés qu'il y a à retenir ou à capitaliser dans les CIS les enseignements fermes et stables de ces diverses activités.

2.3. 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)

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.

La pertinence de la relation entre les objectifs sectoriels que se fixe l'Agence et les moyens qu'elle peut mobiliser dépend de sa capacité à susciter, à créer ou à former des partenariats avec d'autres acteurs et donc, en dernier ressort, à faire valoir ses avantages comparatifs.

Le travail d'évaluation montre que ces avantages sont diversement perçus, tant à l'interne que par les partenaires extérieurs, et qu'ils font peu l'objet de capitalisation.

Nous pouvons proposer la cartographie ci-après, en relation avec les points de doctrine les plus saillants, qui constituent autant de marqueurs forts des interventions de l'AFD.

Note : Cette cartographie est issue du travail d'évaluation ; le texte du CIS renvoie aux avantages comparatifs de l'Agence mais ne les explicite pas.

	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 «éducation»	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 Projets et initiatives régionales
	Appuyer les appuis techniques sur des institutions ou projets régionaux	Projets et initiatives régionales
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 PPP	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	

Source : Le Vif du Sujet.

2.4. 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)

Le CIS apparaît comme l'un des éléments de la communication interne à l'AFD 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 déclarant parfois pris entre les contraintes opérationnelles de court terme et les ambitions plus vastes que le texte du CIS propose.

La faible notoriété du CIS, en dehors de l'AFD, peut être liée à la diversité des représentations que les partenaires se font des particularités de l'AFD 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 de principes généraux qui guident 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.

2.5. 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)

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, ainsi qu'une évolution temporelle du portefeuille, en phase avec l'amélioration 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, auquel 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.

2.6. Accès à une scolarisation de qualité

Dans quelle mesure la stratégie de l'AFD en appui à l'éducation de base 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)

Il est difficile 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 entre l'expansion des systèmes, qui résulte de phénomènes très divers, et les interventions de l'AFD. On observe cependant un parallélisme assez net entre la croissance des taux de scolarisation, la réduction des disparités et la constance des interventions de l'Agence dans certains pays. Toutefois, on constate de remarquables résultats 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 reste vivant et fructueux. Les projets régionaux concernant l'éducation de base ont parfois débouché sur la construction de capacités nationales en évaluation des acquis, en analyse et en planification dans certains pays. La référence, aujourd'hui très commune, à la démarche des rapports sur l'état du système éducatif national (RESEN) portée par le Pôle de Dakar, constitue une belle réussite.

2.7. Résultats des partenariats public-privé

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)

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. Sur ce point, la période du CIS actuel a vu la création de capacités d'accueil s'accélérer, ce qui pourrait découler des stratégies de l'AFD, qui ont 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 l'aspect quantitatif des

capacités d'accueil. Elle reste centrée sur la structuration des centres, leurs relations avec les branches professionnelles, ainsi que sur la gouvernance du secteur en général.

Le rôle de l'AFD est déterminant 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, désormais opérationnels. Ce résultat doit beaucoup à l'ancrage local fort et 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 popularité croissante chez les décideurs nationaux.

3. Conclusions d'ensemble

L'AFD a formulé et fait évoluer des principes de doctrine d'intervention clairs et en petit nombre. Ces énoncés donnent au CIS une précision supérieure à celle des documents de même nature, publiés par d'autres agences ou banques de développement.

La division technique «éducation» privilégie pour ses opérations l'exploitation des opportunités 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. L'examen du portefeuille de projets montre, en effet, que les activités opérationnelles sont, à chaque moment, en cohérence avec les options du CIS, et que leur évolution, à travers les années, suit celle du discours stratégique.

Ainsi, le CIS est une occasion régulièrement renouvelée de favoriser l'adaptation des interventions sectorielles à des contextes nouveaux, tout en s'inscrivant dans des continuités de long terme.

4. Analyse des forces, faiblesses, menaces et opportunités

4.1. Forces

L'habitude de reprendre régulièrement un discours stratégique et de réinterpréter ses éléments centraux, à l'effet de leur donner une signification toujours en phase avec les évolutions du contexte, constitue une force intéressante de la division technique «éducation». Le caractère souple et peu contraignant du cadrage opérationnel permet à l'Agence de ne pas générer de pratiques bureaucratiques chronophages et tatillonnes autour de la justification permanente de chaque

décision, au regard d'une liste d'exigences stratégiques.

Le positionnement du choix de l'AFD, de soutien à des politiques de long terme et d'articulation avec d'autres interventions extérieures, exige une bonne capacité d'adaptation aux divers contextes nationaux et ouvre de nombreuses perspectives permettant d'identifier des leviers pour les interventions. Ce choix constitue donc une force notable de l'Agence.

4.2. Faiblesses

Le processus du CIS peine à déboucher sur une véritable capitalisation des expériences, des évaluations et de la pro-

duction intellectuelle. La capitalisation nécessiterait davantage de formalisation et la production de documents spécifiques,

plus fournis que les bilans des phases précédentes, qui restent brefs et sont insérés pour mémoire dans les CIS, sans référence claire et explicite aux connaissances ou faits nouveaux.

Cette faiblesse relative de la capitalisation est à rapprocher de la dispersion constatée des avantages comparatifs de l'AFD perçus par les agents.

Elle est également à relier aux modalités de suivi des interventions, telles que relevées dans les études de cas et les missions de terrain. Ce suivi est centré sur l'exécution des activités et des financements et ne permet pas nécessairement de nourrir des évaluations de long terme, l'opérationnel et le calendrier des instructions prenant le pas sur l'analyse des résultats de développement que l'Agence aura pu générer.

4.3. Menaces

Le dialogue politique sectoriel connaît un manque de dynamisme dans de nombreux pays ; les revues sectorielles s'espacent ou ne se tiennent plus et la qualité des échanges est souvent décriée. En outre, les cadres de référence internationaux actuels sont moins forts que lorsque prévalait le cadre indicatif de l'initiative *Fast Track*.

4.4. Opportunités

La forte augmentation du volume des concours gérés par la division technique «éducation» 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.

Un renouvellement du cadre intellectuel d'analyse du développement du secteur éducatif dans le monde en développement (ce qui relève du savoir-faire du Pôle de Dakar) et de la qualité en éducation (à l'évaluation de laquelle le PASEC est dédié) est aujourd'hui nécessaire. Au-delà de la

Dans le domaine de l'éducation de base, l'orientation d'origine vers l'enseignement primaire dans les pays d'Afrique subsaharienne n'est plus l'alpha et l'oméga des interventions de l'Agence. Cela résulte en partie de la rareté des subventions, seul instrument disponible sur ce segment. Toutefois, les pays pauvres prioritaires d'Afrique peinent encore à s'approcher de la scolarité primaire universelle et des efforts pour les y aider restent encore à faire.

En matière de 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 d'Afrique, en déshérence, reste demandeuse de capacités à faire fructifier, à l'échelle locale et éventuellement dans le secteur informel.

Il s'ensuit que s'inscrire aujourd'hui dans le soutien aux politiques sectorielles nationales n'implique plus, *ipso facto*, la capacité à appuyer leur définition ou à développer des opportunités de partenariats.

réalisation de prestations au profit des pays, ces deux institutions sont capables de penser leurs analyses de façon à fournir aux approches sectorielles le renouvellement théorique et intellectuel dont elles ont besoin.

La création de la Plateforme d'expertise en formation professionnelle (PEFOP) au sein du Pôle de Dakar donne davantage de sens à cette opportunité, en permettant à l'AFD de faire fructifier son expérience ancienne dans les centres sectoriels de formation et les PPP, à l'effet d'en adapter les contours à l'Afrique subsaharienne.

5. Recommandations

L'exercice d'évaluation a permis de dégager un petit nombre de recommandations de poids inégal.

La première de ces recommandations est de conserver l'exercice du CIS, processus et document, dans toute sa souplesse, qui lui permet à la fois de contribuer, avec d'autres mécanismes, au cadrage des opérations, et de participer à la création et à la diffusion d'une solide culture d'entreprise, productive et convenablement partagée par les agents.

Concernant le format et la préparation du document, tout indique qu'un document plus long que celui de 2013 serait préférable, car il permettrait d'exposer avec davantage de précisions le bilan de la période précédente et les raisonnements qui sous-tendent les logiques d'intervention. Il pourrait également porter sur une période plus longue que trois ans en se rapprochant du cycle de vie des projets.

Le suivi et la capitalisation des expériences mériteraient une meilleure place dans l'exercice du CIS, tant comme processus que comme document. Il serait utile d'attribuer du temps à la capitalisation lors du processus de préparation, ainsi qu'une place particulière au sein du document. Cela demanderait, de plus, un suivi des opérations intégrant celui des résultats de développement des projets.

Le manque de notoriété du CIS, qui n'est pas un problème important en soi, peut être lié à la dispersion des représentations des agents et des partenaires sur les stratégies et les avantages comparatifs de l'Agence. Des dispositions pratiques et simples pourraient contribuer à en améliorer la notoriété.

En matière de positionnement stratégique pour le prochain CIS, trois pistes de réflexion sont suggérées :

(i) l'atonie ou l'érosion du dialogue sectoriel dans les pays constitue une menace vis-à-vis du positionnement traditionnel des interventions de l'AFD. Des réponses à ce risque pourraient être apportées sous différents angles :

- en synergie avec le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI), un positionnement renouvelé et centré sur cette question au sein du PME, lieu privilégié de discussions des partenariats entre les différents acteurs du développement des secteurs éducatifs ;

- le renforcement technique des agents en charge du secteur dans les agences locales ;

- du temps accordé aux chefs de projets, au-delà du suivi des opérations, pour travailler à la relance des dialogues locaux et apporter aux agences les appuis nécessaires (préparation des revues, suivi des évaluations nationales des plans sectoriels, diffusion des aide-mémoires de revue, recherche de relais et d'échos auprès des autres partenaires techniques et financiers - etc.).

(ii) En matière d'éducation de base, la division «éducation» pourrait chercher, sur un moyen terme 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 proposer aux acteurs multilatéraux, le 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. Il pourrait également s'agir de développer en parallèle 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 ainsi, en quelques années, accroître son potentiel de *leadership* conceptuel et technique sur cette question centrale, pauvrement traitée par les acteurs de l'aide au développement.

(iii) En matière de formation professionnelle, la question du caractère généralisable des PPP 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 en Afrique subsaharienne) nécessite 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 la PEFOP, dans les années à venir, pourraient être appelés à tenir une place centrale dans le nouveau CIS.

Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CIS	Cadre d'intervention sectoriel
EDU	Division Education, formation professionnelle et emploi (AFD)
ELAN	Ecoles de langues nationales en Afrique
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle pour les organisations non gouvernementales
IFADEM	Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres
MAEDI	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
PEFOP	Plateforme d'expertise en formation professionnelle
PMA	Pays les moins avancés
PME	Partenariat mondial pour l'éducation
PPP	Partenariat public-privé
PTF	Partenaire technique et financier
RESEN	Rapport sur l'état du système éducatif national



Dernières publications de la série

Les numéros antérieurs sont consultables sur le site : <http://librairie.afd.fr>

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

- N° 61 Evaluation du projet de développement du Parc national du Limpopo
- N° 61 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