



Cadre d'intervention stratégique « Éducation »

Le 19 mai 2010

SOMMAIRE

Introduction _____	2
Présentation du CIS « Education » _____	2
1. Éducation et formation : rôle dans le développement. _____	2
2. Cadre politique de l'intervention de l'AFD _____	2
3. L'expertise de l'AFD et de la France _____	3
4. Éducation de base et formations _____	4
5. Déclinaison dans les différentes régions du monde _____	4
6. Productions intellectuelles et plan d'affaire _____	5
Conclusion _____	5
Échanges avec la société civile à propos du CIS _____	5
Réponses et compléments de l'AFD _____	7

Introduction

par Philippe CHEDANNE, responsable du service des relations extérieures à l'AFD

Avec cette réunion, l'idée est de prévoir, dans le processus d'instruction des documents stratégiques de l'AFD, un moment d'échange et de débat avec les représentants de la société civile et ses autres partenaires, et ce, avant présentation du CIS au Conseil d'administration de l'AFD du 8 juillet 2010. Il s'agit d'une volonté de transparence, de dialogue, et de « montée en charge » des partenariats, notion qui inclut naturellement les relations avec les bailleurs classiques, mais aussi les relations avec les nouveaux acteurs de l'aide : collectivités territoriales, entreprises et fondations. Les partenariats ne sont pas simplement de la réflexion stratégique, mais aussi des montages innovants, notamment au point de vue financier, avec des acteurs totalement légitimes et à la valeur ajoutée reconnue.

Présentation du CIS « Éducation »

par Christian BARRIER, chef de la division Éducation et Formation professionnelle à l'AFD

Ce document n'est pas une stratégie sectorielle en lui-même, mais une présentation de la manière dont l'AFD compte décliner la stratégie sectorielle française en matière d'éducation et de formation. Cette stratégie a été présentée sous le titre « Éducation, formation, insertion – Stratégies 2010-2015 » en juin 2009 par le ministère des Affaires étrangères. Elle résultait elle-même des travaux d'un groupe de réflexion réuni en 2008, qui s'appuyait lui-même sur un bilan externe de la Coopération éducative française, commandée par le ministère des Affaires étrangères à des consultants externes.

1. Éducation et formation : rôle dans le développement.

Pour certains, l'éducation est avant tout un droit, pour d'autres c'est d'abord un facteur de croissance et d'action sur les évolutions en matière de santé et de démographie. Mais tout le monde s'accorde pour affirmer que c'est aussi une dépense. Et personne ne niera que les pays en déficit d'éducation et de formation sont moins à même que les autres de s'insérer favorablement dans la compétition économique et de gérer les crises sociales, démographiques, sanitaires et climatiques qui menacent la planète. Et cette fragilité peut toucher l'ensemble de la planète. Il faut donc tenter de compenser les disparités.

Le dernier rapport mondial de l'UNESCO pour la scolarisation précise ces disparités :

- Depuis le début des années 2000, environ 72 millions d'enfants ne sont pas scolarisés.
- A l'échéance 2015, encore 60 millions d'enfants ne seront pas scolarisés.
- 759 millions d'adultes sont analphabètes.
- De nombreux pays ont encore un taux important de jeunes qui n'achèvent pas le cursus primaire.
- Dans beaucoup de pays peu avancés, la situation de l'éducation secondaire se dégrade, influençant la formation des futurs enseignants, et donc la formation des futurs élèves.
- 16 Mds \$ par an sont nécessaires pour espérer atteindre les objectifs de scolarisation universelle au primaire (schéma « Fast Track ») dans les délais prévus par l'UNESCO.

2. Cadre politique de l'intervention de l'AFD

Dans le cadre des OMD, un schéma d'intervention international s'est développé, en matière de soutien à l'éducation de base, qui tire les leçons des modes d'intervention qui ont prévalu par le passé en la matière. Il s'agit de demander aux pays d'élaborer une politique sectorielle visant la scolarisation primaire universelle, en échange de financements plus importants et mieux harmonisés des bailleurs de fonds sur le long terme. De plus, un fonds catalytique est géré par la Banque Mondiale à Washington : Royaume-Uni, Espagne, Pays-Bas, France notamment, y ont apporté des fonds afin de boucler le plan de financement des pays ayant fait le choix d'adopter cette politique sectorielle.

Ce schéma d'intervention a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours, laquelle a conclu qu'il fallait continuer à travailler dans ce sens, mais en apportant plus de souplesse dans l'exécution des fonds et en recherchant des solutions de financements additionnels, hors fonds publics, étant donné la crise budgétaire. L'AFD estime donc que ce schéma de cadre d'intervention va se maintenir dans les pays les moins avancés.

Concernant le post-primaire, le dispositif n'est pas le même. Il y a un intérêt croissant des pays et des bailleurs de fonds pour tout ce qui est post-primaire, jusqu'à des révisions des stratégies sectorielles en cours. La France a pris le pas puisque la stratégie éducation-formation-insertion 2010-2015 comprend l'objectif de scolarisation primaire universelle avec parité de genre et celui de la promotion d'un système éducatif plus intégré, ayant pour but l'insertion économique et sociale des jeunes.

3. L'expertise de l'AFD et de la France

En matière d'éducation de base dans les pays d'Afrique subsaharienne francophones, il est clair que la coopération française a l'avantage de la langue, de la similitude des systèmes éducatifs et de l'ancienneté, mais aussi implication dans le schéma « Fast Track » : cobailleur quasi-systématique des programmes sectoriels, contribution au fonds catalytique et membre des instances du Fast Track. Ces programmes sectoriels ont montré un progrès étant donné que tous les facteurs qui déterminent le développement d'un système éducatif sont touchés, et cela, en partenariat avec les pays considérés et leur société civile. Il s'agit de travailler ensemble afin de peser sur le processus politique et de favoriser les réformes.

Mais ces programmes sectoriels ont les inconvénients de leurs avantages :

- programmes ambitieux face à des sociétés civiles dont les capacités ne suivent pas toujours ;
- besoin de renforcement des capacités et d'accompagnement dans l'innovation et le changement ;
- collectifs de bailleurs de fonds pas toujours organisés pour apporter l'expertise nécessaire ;
- quelques critiques sur le manque de visibilité de l'aide bilatérale, lorsqu'elle est noyée dans l'action collective des bailleurs de fonds.

L'action de l'AFD en matière de formation professionnelle reste diffuse : des volets « formation professionnelle » font partie des différents secteurs d'intervention, mais l'AFD est surtout connue pour son action au Maghreb puis au Vietnam notamment, en terme de centres de formation professionnelle sectorielle : les besoins d'une branche professionnelle sont identifiés puis un partenariat est créé avec les services publics locaux¹. Ces centres de formation professionnelle ont

1 En Tunisie, 25 centres créés depuis 1995, 13 000 personnes formées par an.

fait l'objet de plusieurs financements depuis 1995, et d'une évaluation rétrospective qui a conclu qu'il s'agissait effectivement d'un bon moyen de former le personnel qualifié nécessaire, tout en soulignant que d'autres sujets devaient désormais être abordés : certifications, mécanismes de financement de la formation professionnelle, etc.

L'AFD a aussi entamé une intervention à partir de financements sur prêts des projets de formation des opérateurs économiques, puisque ces derniers souhaitent investir dans la formation en empruntant. Une dizaine d'opérations ont ainsi été menées.

Le cadre d'intervention sectorielle de l'AFD se limite aux responsabilités partagées par elle et par le ministère des Affaires étrangères : en sont donc exclus le secondaire, la recherche, la francophonie et la coopération culturelle.

Enfin, dans le CIS final, la stratégie française de coopération ne comprend plus l'axe 3, « adaptation au changement climatique », car il a été considéré que cet objectif faisait partie des objectifs de base des axes « Soutien à l'éducation de base » et « Soutien à la formation ».

4. Éducation de base et formations

L'ambition de l'AFD est d'être un partenaire bilatéral de référence, en particulier en Afrique subsaharienne francophone, en soutenant les programmes sectoriels (schéma Fast Track) par des projets d'appui technique, afin de mieux adresser les problèmes de capacités précédemment évoqués et pour améliorer la visibilité bilatérale des interventions. Les appuis techniques consistent à intervenir sur les volets et les réformes des programmes sectoriels, généralement bloquants parce que les acteurs sur place ont du mal à les faire avancer (formation des enseignants par exemple). L'AFD se propose d'être le bailleur qui va suivre par exemple la réforme du secondaire, en étant catalyseur d'expertise et en multipliant les partenariats (collectivités, ONG, services du ministère de l'Éducation, etc.), tout en s'appuyant sur les projets innovants des ONG et sur des projets régionaux d'expertise.

En matière de formation, il s'agit d'étendre et de diversifier les interventions, en partant des centres de formation sectorielle, mais aussi en abordant la question des interventions dans l'économie informelle, suite à une forte demande des collectivités en ce sens. Il faudra travailler avec les États, mais aussi avec les opérateurs économiques, pour répondre davantage aux projets de formation que les entreprises peuvent monter pour développer leurs activités, et cela, en cohérence avec les politiques publiques, avec les efforts d'adaptation au changement climatique, selon les mandats fixés à l'AFD, et cela, en synergie avec les ministères des Affaires étrangères et de l'Immigration.

5. Déclinaison dans les différentes régions du monde

- **Afrique subsaharienne** : gros problème de ressources ; pour pas moins de 10 pays, l'AFD n'a pas d'autre levier d'action que des subventions (pas plus de 30 M € sur 3 ans pour ces 10 pays). Pour huit autres pays, des contrats de désendettement et de développement sont prévus, mais rien n'assure leur bon accomplissement. Le schéma d'intervention consiste donc en éducation de base, concours sectoriels et projets d'appui technique, ainsi qu'en formations pour les pays éligibles aux prêts souverains.
- **Méditerranée et Moyen-Orient** : gros problème de sous-formation professionnelle et de sous-emploi des jeunes. Au Maroc et en Tunisie, l'AFD continuera à intervenir pour consolider le système éducatif de base. Interventions en terme de formations auprès de divers États.

- **Asie** : des pays relativement peu avancés cherchent à consolider leur système éducatif de base (Ouzbékistan, Kirghistan, etc.), d'autres sont demandeurs de coopérations à très haut niveau sur les domaines de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle. Formations sous forme de prêts souverains notamment pour le Vietnam, ou non souverains (industries textiles du Cambodge).
- **Amérique latine et Caraïbes** : nouveau terrain d'action pour l'AFD avec des systèmes éducatifs de base ponctuellement en difficulté, un enseignement moyen qui pose des problèmes de qualité, mais aussi des interventions massives d'autres bailleurs (700 M \$ accordés au Mexique par la Banque Mondiale pour l'amélioration de la qualité de son système secondaire). Un enseignement supérieur public très élitiste a favorisé l'émergence d'un enseignement supérieur privé. Interventions possibles, au moins en prêts non-souverains, auprès d'opérateurs de formations (université catholique de Saint-Domingue, organisme de formation professionnelle de Saint-Domingue, etc.).
- **Outre-Mer** : gros besoins d'infrastructures scolaires étant donné la situation démographique. L'AFD se propose de venir en appui aux collectivités pour financer l'infrastructure scolaire. Les conditions restent à définir pour l'aide à la formation professionnelle.

6. Productions intellectuelles et plan d'affaires

Dans l'offre de service de l'AFD, les productions intellectuelles sont à la fois des produits financiers et du conseil. L'AFD a développé des recherches et des études bien précises, définies en interne et avec d'autres partenaires, et financées sur fonds propres. Un membre de l'AFD est en charge de la coordination de cette production intellectuelle.

Le plan d'affaires double de volume par rapport à celui de 2007-2009. Les dominantes Formations, Prêts remplacent les dominantes Éducation de base et Subventions. La dominante Afrique subsaharienne est moins affirmée dans ce nouveau plan.

Conclusion

Le CIS a subi trois évolutions depuis sa communication aux partenaires de l'AFD :

- Intégration de la dimension changement climatique dans l'ensemble du cadre d'intervention.
- Réflexion sur la meilleure manière d'utiliser les fonds de subventions en Afrique subsaharienne (une question reste à débattre : concentrer ou pas les aides ?).
- Être plus proactif sur le sujet de la formation professionnelle de base, car une attente politique et sociale se fait entendre sur ce sujet.

Échanges avec la société civile à propos du CIS

Jean-Michel JOUBIER (CGT) se dit déçu de n'avoir pas trouvé dans les perspectives du CIS la prise en compte de l'expérience du MAE, menée entre les organisations patronales et les confédérations syndicales, à propos de la formation professionnelle dans un certain nombre de pays francophones. Il ne s'agit pas de vendre partout le système de formation à la française, mais il reste regrettable de n'avoir pas fait appel à l'expertise des partenaires sociaux français pour mettre en place un dispositif de formation le plus efficace possible, en permettant notamment la mise en place d'un véritable dialogue social.

Marc NOAILLY (responsable des coopérations au développements pour la région Rhône-Alpes) estime que le CIS est en parfait accord avec l'action des collectivités territoriales quant à l'importance accordée aux formations. La formation professionnelle est sous la responsabilité des régions en France, avec un potentiel d'acteurs compétents dont il doit être possible de conjuguer les efforts. Ne s'attacher qu'aux financements visibles au niveau national reviendrait à perdre de vue des ressources insoupçonnées. En outre, les équilibres géographiques doivent être pris en compte : les centres de formation ont tendance à s'agréger dans les capitales et les grandes villes, ce qui marginalise certaines régions.

Jérôme THONNAT (responsable des relations internationales, école Montpellier Sup Agro) remarque deux autres évolutions entre le document reçu au préalable et l'exposé qui vient d'être donné :

- La possibilité d'aborder l'enseignement supérieur professionnalisant n'apparaît plus dans le CIS actuel, alors que cette piste paraissait intéressante puisqu'il y a déjà un glissement éducation de base / formation professionnelle dans la stratégie présentée.
- Haïti n'est plus concerné par des projets d'éducation de base, mais qu'en est-il des projets de formation professionnelle ?

Roland BIACHE (commission Éducation CS, Solidarité laïque) aurait aimé trouver dans le texte du CIS un appui aux services publics d'éducation et à leur rénovation. Le thème semble bien être abordé, mais de manière détournée, comme s'il ne fallait pas s'en vanter. Autant affirmer clairement cet effort. Dans le milieu des ONG, on croit volontiers qu'il est encore possible de réformer les systèmes de l'intérieur, et pas seulement de faire des « accompagnements », aussi utiles soient-ils. En outre, les choix géographiques mériteraient une explication. Certains pays lointains sont abordés, alors que des pays de l'Est, plus proches, auraient pourtant mérité d'être mentionnés, ne serait-ce que par logique francophone.

André GAURON (Cour des comptes, membre du GEFOP²) se réjouit de l'accent mis sur la formation professionnelle dans ce CIS, et exprime quatre remarques :

- La diversification géographique conduit à une réflexion différente sur la formation professionnelle, en fonction de la région concernée, de ses potentiels économiques et de son appareil de formation professionnelle plus ou moins existant.
- Les liens entre la formation et l'insertion ne sont guère présents dans le CIS, alors qu'ils ont fait l'objet de beaucoup de discussions à l'AFD. La formation doit-elle se développer selon une logique d'offre, ou doit-elle être orientée en fonction des capacités d'insertion ? La question rurale est majeure en ce domaine, en particulier dans l'Afrique subsaharienne.
- Sur la question de la formation de masse, il vaudrait mieux faire moins, mais mieux que de partir dans des projets visant à faire du quantitatif au lieu de se concentrer sur la qualité.
- La question de la formation continue n'est jamais abordée clairement, alors que le développement, en Afrique subsaharienne, réclame des besoins considérables du côté des entreprises, donc d'un appui au niveau de la formation continue.

Patrice LAURENS (SFERE³) estime que le développement des centres sectoriels, notamment en Afrique subsaharienne, sera freiné par le fait que, dans beaucoup de branches, il n'y existe pas de fédération professionnelle structurée. En outre, il souhaite savoir comment les fonds délégués par

2 GEFOP : Groupe d'experts Formation professionnelle

3 SFERE : bureau d'études spécialisé en ingénierie et systèmes d'éducation et de formation à l'international.

des bailleurs de fonds tiers sont mis en marché par l'AFD.

Jean-Michel JOUBIER (CGT) se dit surpris du fait qu'il n'y ait aucune mention d'Haïti dans le CIS, alors que, parmi les organisations syndicales, une réflexion est entamée sur les besoins cruciaux de la population en matière, notamment, de centres de rééducation professionnelle.

Yves DAUCHE (sénateur) estime qu'un élément de stratégie devrait être mis en avant : toute opération devrait intégrer un volet de formation professionnelle, et déboucher sur la création d'une formation permanente, gérée par un organisme déjà existant ou bien créé de toutes pièces lors de l'opération réalisée.

Lorène PRIGENT (directrice adjointe des Opérations, SOFRECO) s'interroge sur la mention de l'AFD comme « *déléataire de fonds privés ou bilatéraux* », qui semble sous-entendre que l'AFD aurait vocation à devenir coordinatrice des initiatives privées dans les pays dans lesquels la France dispose d'une influence importante. En outre, ce CIS pourrait être l'occasion de réfléchir aux modalités pratiques des partenariats entre l'AFD et les opérateurs français publics et privés.

Monique CERISIER BEN GUIGA (Sénatrice) regrette le caractère très abstrait de la présentation par l'AFD de l'éducation de base et de la formation, qui donne l'impression d'une volonté de reproduire l'école primaire française de l'époque de Jules Ferry, avec 5 ans d'études purement scolaires sans véritable éducation pratique préprofessionnelle. Des pays comme le Mali ne peuvent pas éduquer leurs enfants pendant cinq années sans aucune forme d'éducation préprofessionnelle.

Christian BARON (Gret) souhaite savoir comment l'ADF envisage d'avancer dans l'élaboration des formations de masse du secteur informel dans les pays d'Afrique subsaharienne.

Réponses et compléments de l'AFD

Par Christian BARRIER et Philippe CHEDANNE

Éducation de base : l'AFD ne se désintéresse pas des réformes des établissements publics, au contraire les nouveaux modes d'intervention ont pour objet de dépasser les blocages rencontrés par les États dans la mise en œuvre de leurs réformes. L'AFD a aussi développé des aides auprès des enseignements supérieurs, certains exemples ont été cités, mais elle a précisé qu'il ne s'agit pas de l'aide traditionnelle, qui consiste normalement à soutenir directement les réformes de l'enseignement public. Dans l'état actuel de certains pays, l'enseignement public n'est pas suffisamment construit, parfois il n'y a même pas d'outil budgétaire pour appuyer une éventuelle volonté politique.

Formations : l'AFD ne mentionne plus la formation supérieure professionnalisante parce qu'elle la juge réductrice, c'est toute forme d'offre de formation allant dans le sens d'une meilleure préparation des jeunes à leur insertion qui doit être privilégiée : filière de syndicat d'entreprise, formation professionnelle artisanale, formation supérieure, etc. L'ambition de l'AFD est de réussir à s'adapter aux réalités diverses des pays, en restant à l'écoute des besoins locaux au lieu d'essayer d'imposer des solutions toutes faites. Tout partenariat, y compris avec les collectivités françaises, qui permettrait aux pays de s'appuyer sur l'expérience de personnes ayant rencontré des problématiques similaires aux leurs, sera évidemment bienvenu. Des tentatives de contractualisations tripartites, innovantes, sont tentées : l'ADF pour le financement et l'investissement, une collectivité du Sud bénéficiaire, et une collectivité française valorisant son savoir-faire en proposant un appui institutionnel et un renforcement de capacité.

La répartition, jugée quelque peu abstraite entre formation et éducation de base, conduit à une expression aussi évidente que possible de l'évolution entre ce qui s'est passé dans les trois dernières années et ce qui se passera dans les trois années à venir. Le schéma Fast Track concerne le préscolaire, le primaire et le collège. Il y a bien une acception de l'éducation de base la plus pertinente possible par rapport aux problématiques d'insertion des jeunes à la sortie du primaire ou du collège. Il y a bien une continuité entre l'éducation de base et les formations, et l'appui de l'AFD considère l'ensemble des dépenses du système éducatif, du préscolaire au supérieur et à la formation professionnelle.

Concernant la formation professionnelle de masse, l'AFD a travaillé avec la Banque mondiale et le ministère des Affaires étrangères afin de mieux apprécier le coût de la formation professionnelle et les conséquences d'un financement plus important de cette formation dans les budgets des systèmes éducatifs. De nombreuses consultations ont été menées dans plusieurs pays sur les besoins de l'économie informelle en matière de formations. En 2010, au-delà des quelques projets mobilisant des ONG en matière de formation professionnelle, des études seront menées sur les formations professionnelles courtes réalisées en Amérique latine et en Inde.

Les modalités d'exécution par l'AFD des fonds délégués dépendent des dispositions contractuelles entre l'AFD et l'entité qui délègue ce fonds. Il s'agit en général des procédures habituelles des passations de marché et des financements de ces pays.

*

Jacques MOINEVILLE précise que pour certaines interventions la rareté budgétaire des subventions est déterminante, et conduit parfois à faire des choix drastiques, comme d'abandonner certaines thématiques. En Haïti, éducation et formations ont été abandonnées, car des moyens prioritaires ont été décidés par l'État français (santé publique et urbanisme, développement rural). En regard des disponibilités budgétaires et de l'afflux de ressources dans ce pays, il se pose une question légitime de répartition du travail et du rôle de chacun sur place.

L'élément commun à toutes les géographies réside dans une demande d'expertise française, à laquelle il peut être répondu de manière sectorielle (industries, technologies, etc.), grâce à des schémas institutionnels spécifiquement français, et grâce aux modes de gestion sociale (relations employeurs et syndicats) susceptibles d'intéresser les pays dans lesquels l'AFD intervient.

L'AFD est généralement appelée à intervenir dans le domaine de l'enseignement supérieur, mais sans sortir du mandat que lui a octroyé l'État français. L'enseignement supérieur est de la compétence du ministère des Affaires étrangères. Cependant, l'AFD est elle aussi sollicitée par les pays dans lesquels elle intervient, son action se veut alors complémentaire à celle du ministère.

Le CIS propose de doubler le volume d'activité dans le secteur de la formation professionnelle, mais plus grâce aux prêts qu'aux subventions. De fait, le manque de subventions écarte l'AFD de certains pays et de certains secteurs.

Le terme de « délégataire » indique que l'AFD se place dans l'hypothèse où elle a reçu d'une entité tierce (bailleur de fonds bilatéral, fondation, Commission européenne, etc.) la gestion de fonds dédiés à une action précise (développement rural, formation professionnelle, secteur éducatif, etc.). L'une des ambitions de l'AFD est que son expertise puisse être mise au service d'un autre bailleur de fonds.

Philippe CHEDANNE précise que la présentation du CIS à la société civile est un exercice relativement nouveau pour l'AFD, qui tente ainsi de susciter la création d'un espace de dialogue citoyen, ouvert à tout acteur français, afin d'avancer ensemble. Sur la problématique des réseaux de partenariat sectoriel, il ne faut pas se contenter d'être en situation de demande face à l'AFD ; au contraire, les prises d'initiative sont encouragées, qui pourront être soutenues par l'AFD.