

LA COOPÉRATION FRANÇAISE FACE AUX DÉFIS DE L'ÉDUCATION EN AFRIQUE : L'URGENCE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE

*Comité de réflexion stratégique sur la coopération éducative
François PERRET, président, Jacques VERCLYTTE,
rapporteur, Richard ARDEN, Aïcha BAH DIALLO,
Roland BIACHE, Lucien COUSIN, Birger FREDRIKSEN,
André GAURON, Jean-Pierre JAROUSSE,
Mamadou NDOYE, Xavier NORTH, Albert PRÉVOS.*

Mai 2007

***Avertissement aux lecteurs :** Ce rapport a été établi par un groupe d'experts indépendants à la demande du ministère des Affaires étrangères et européennes. Les analyses et commentaires qui y sont développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Sommaire

	Résumé du rapport	5
	<i>Summary</i>	25
	Introduction	45
	Chapitre I : Le contexte d'intervention de la coopération éducative française	49
	I-1 L'état de l'éducation dans les pays africains, son contexte et ses évolutions récentes	51
	I-2 Les engagements internationaux	54
	Chapitre II : Les caractéristiques générales de la stratégie éducative française	59
	II-1 L'éducation dans la stratégie générale de coopération définie par le CICID	61
	II-2 La stratégie officielle française dans le secteur de l'éducation	62
	II-3 La traduction de la stratégie sectorielle dans les documents cadres de partenariat, la qualité des stratégies sectorielles nationales dans le secteur de l'éducation et les limites de l'aide programme	65
	II-4 Le financement de la coopération éducative française : des moyens qui ne sont pas à la hauteur des enjeux et des engagements pris	66
	Chapitre III : L'engagement sur l'objectif de scolarisation primaire universelle	75
	III-1 La stratégie internationale	77
	III-2 L'oubli, manifeste jusqu'il y a peu, de l'exigence de qualité	79
	III-3 Comment améliorer l'initiative de mise en œuvre accélérée (FTI) ?	81
	III-4 La participation de la France aux OMD 2 et 3 : des pistes de progrès	84

Chapitre IV : La problématique du post-primaire et de la formation professionnelle	89
IV-1 Privilégier l'approche sociale pour le plus grand nombre, c'est-à-dire pour les moins formés	93
IV-2 Pour le secteur moderne, la préparation à l'insertion professionnelle devrait être réorganisée aux différents niveaux de l'enseignement général et technique	96
IV-3 L'enseignement secondaire général	97
IV-4 Des axes d'action pour la coopération française	98
Chapitre V : Priorité au français, partenaire clé du développement	101
V-1 Une priorité pour la coopération éducative française	104
V-2 Une démarche structurée	106
V-3 Conséquences sur le pilotage	112
Chapitre VI : Le pilotage de la coopération éducative française	115
VI-1 L'évolution du contexte	117
VI-2 Des constats qui invitent à une évolution en profondeur du pilotage	118
Chapitre VII : L'indispensable évolution de l'assistance technique	123
VII-1 La problématique actuelle	125
VII-2 Une diversification en marche et qui va dans le bon sens	128
Conclusion	131
Annexes	135

Résumé du rapport¹

Le présent document constitue le résumé du rapport rédigé par le Comité de réflexion stratégique sur l'éducation et la formation présidé par M. François PERRET, entouré d'un groupe d'experts indépendants². Ce comité, constitué à l'initiative de la DgCiD qui en a établi les termes de référence, a analysé² la coopération éducative de la France sur le continent africain et plus particulièrement en Afrique subsaharienne. Cette analyse débouche sur des propositions d'orientations stratégiques pour une plus grande efficacité globale et une meilleure cohérence de l'intervention française en matière de coopération éducative. Ce rapport est venu en son temps, après la réforme de 1998 ayant fusionné le ministère des Affaires étrangères avec celui de la coopération et après les décisions du CICID³ prises en 2004 et 2005 de confier à l'AFD le rôle d'opérateur pour les opérations relevant des secteurs de l'éducation de base et de la formation professionnelle et de définir une stratégie sectorielle pour l'éducation. Il se justifiait également en raison des nouvelles orientations prises par la communauté internationale au tournant des années 2000, faisant de la lutte contre la pauvreté l'axe principal de l'aide publique au développement, et se traduisant notamment dans le domaine de l'éducation par une forte priorité donnée à l'éducation de base.

Chapitre I : Le contexte d'intervention de la coopération éducative française

La situation de l'éducation en Afrique subsaharienne : des progrès encore largement insuffisants

En matière d'éducation de base, des progrès très significatifs ont été accomplis récemment en Afrique en ce qui concerne le taux brut d'admission en première année de l'enseignement primaire (passé de 84% en 1998 à 94% en 2003). En revanche, le taux d'achèvement du primaire, qui mesure la part d'une classe d'âge atteignant la dernière année du cycle primaire, est resté globalement médiocre (de l'ordre de 64% en 2003) sachant que ce taux moyen masque des disparités entre les pays et, à l'intérieur de chaque pays, en fonction du revenu des familles, du genre et du milieu, rural ou urbain.

Suivant la poussée mécanique des effectifs sortant du primaire, la proportion d'une classe d'âge inscrite en première année de collège est passée de 28% en 1990 à 46% en 2002 et dans le même temps, la proportion d'étudiants a pratiquement doublé. Les effectifs du secondaire et du supérieur ont davantage progressé que ceux du primaire mais l'accès aux études secondaires ou supérieures de type général traduit plutôt les préoccupations et les exigences des catégories sociales les plus privilégiées que les besoins de l'économie. La très faible progression du pourcentage d'élèves du secondaire suivant une formation technique ou professionnelle (passé de 13 à 14% entre 2000 et 2002) le confirme.

1) Etabli en collaboration avec Nicole Beaudlet, experte indépendante

2) Le comité a conduit ses travaux de juin 2006 à février 2007 ; le présent rapport est fondé sur (i) l'étude d'une abondante documentation, (ii) des missions de terrain effectuées au Cameroun, à Madagascar, au Maroc, au Niger, au Rwanda et au Sénégal et (iii) de très nombreux entretiens menés à Paris, Bruxelles et Washington auprès de personnalités et de représentants d'agences bi et multilatérales et de la société civile.

3) Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement.

Le non-achèvement du cycle primaire, aggravé du fait de la forte croissance démographique et de l'exode rural, fait que de nombreux jeunes se retrouvent sans véritable formation de base et sans emploi. Quant à l'augmentation des effectifs dans le supérieur, elle ne se traduit pas par une meilleure insertion professionnelle des diplômés, ce qui est source de multiples problèmes économiques et sociaux.

Ces constats sont particulièrement alarmants du point de vue de la lutte contre la pauvreté.

L'importance accordée au secteur de l'éducation va de pair avec la prise de conscience par la communauté internationale des liens évidents entre éducation et développement. Selon l'ONU et à titre d'exemple, les jeunes de 15 à 24 ans qui ont achevé le cycle primaire sont moitié moins nombreux à contracter le VIH/sida que ceux qui ne sont pas allés à l'école ou qui l'ont abandonnée prématurément. L'éducation paraît avoir davantage d'impact sur la santé que les activités mêmes du secteur de la santé. Encore faut-il que l'éducation primaire parvienne à son terme. L'abandon de la scolarité primaire compromet fortement l'éradication de l'analphabétisme, l'accès à une formation ultérieure et/ou à un emploi productif et plus globalement le développement économique.

Quelle que soit la croissance actuelle de leur RNB et du fait de leur très forte croissance démographique, les pays concernés ne peuvent faire face à l'ampleur des défis en matière d'éducation sans le recours à d'importants financements extérieurs.

C'est en effet en Afrique subsaharienne que se situent les pays où l'indicateur de développement humain est le plus bas. Le pourcentage du PIB consacré aux dépenses d'éducation varie selon les pays de 0,4% à 9,6% pour les dépenses courantes, la médiane pour le continent s'établissant à 3,9% (dépenses courantes et investissements) mais la répartition des ressources entre les différents niveaux d'enseignement varie elle-même beaucoup selon les pays en raison de l'absence de choix politiques assumés et équitables. La concentration des ressources publiques au profit d'une minorité de bénéficiaires reste très importante (en moyenne, 39% des ressources vont aux 10% des plus éduqués). A cela s'ajoutent des pratiques pédagogiques et de gestion inadaptées qui traduisent la crise globale de gouvernance des systèmes éducatifs africains.

Les engagements internationaux : une nouvelle dynamique mais des engagements encore trop timides en faveur de l'éducation

Depuis la déclaration pour l'éducation pour tous faite à Jomtien en 1990 et surtout le Forum mondial sur l'éducation pour tous de Dakar (avril 2000) la communauté internationale se mobilise pour que "tous les enfants aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme". En septembre 2000, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), dont deux concernent directement l'éducation : OMD 2 qui reprend l'objectif "phare" de Dakar et OMD 3 "Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes", qui se traduit au plan éducatif par l'objectif de parité des sexes dans le système scolaire. S'y ajoute, au sein de l'OMD 8, l'objectif consistant à "formuler et appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile".

Mais, au-delà des objectifs à caractère déclaratif, le cadre de Dakar précisant qu' "aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra ses efforts contrariés par manque de ressources" a surtout montré la voie d'un véritable réengagement de la communauté internationale en faveur de l'éducation. La déclaration de Monterrey (2002), les différents sommets du G7 qui se sont succédés depuis 2000, et surtout la mise en place de l'initiative Fast-Track (FTI) en 2002, sont autant de tentatives pour concrétiser cet engagement. Par ailleurs, la "Déclaration de Paris" en mars 2005, a explicité les principes destinés à augmenter l'efficacité de l'aide à apporter aux pays bénéficiaires pour atteindre les OMD parmi lesquels figure la nécessaire harmonisation entre partenaires techniques et financiers.

En 2005, l'APD mondiale avec 0,33% du RNB (106,8 Md\$, dont 22,7Md\$ d'allègements de dettes) avait retrouvé son niveau de 1992, mais la part de l'éducation était assez modeste (5,45 Md\$ en 2001-2002, moyenne sur deux ans). Quant à l'éducation de base, elle ne mobilisait que 1,54 Md\$ (28% de l'APD mondiale éducation). S'agissant de l'initiative d'allègement ou d'annulation de la dette des "Pays Pauvres Très Endettés" (PPTE), dans la mesure où elle est conditionnée par la production d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) prévoyant l'utilisation du produit des annulations de dettes pour le financement des secteurs sociaux, elle a logiquement eu pour effet une augmentation, entre 1999 et 2004, de 5,9% à 8,2% du PIB consacré aux dépenses sociales (éducation, santé de base, développement rural) et ce, dans 24 pays. Les créanciers se sont engagés en outre sur le principe que cette réduction de la dette soit "additionnelle" et ne se traduise pas par une diminution des autres formes d'aide (ce qui, selon l'OCDE, n'est pas vraiment le cas).

L'augmentation constatée en 2005 par rapport à 2004 est largement conjoncturelle : hors annulations de dettes et aide humanitaire, l'APD ne progresse que de 2,9% en un an et se limite à 60 Md\$ (15 Md\$ pour l'Afrique subsaharienne). De 2005 à 2006 la progression (hors allègement de dettes) n'est que de 2% et, selon le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (CAD), elle devrait encore diminuer en 2007.

Or, en mars 2002, le sommet de Monterrey avait fixé aux pays riches l'objectif de consacrer 0,7% du RNB à l'aide publique au développement en vue d'atteindre les OMD. Cet objectif pour être atteint demanderait un effort financier considérable de la part des pays membres du CAD : selon les études de la Banque mondiale, le financement extérieur de la seule scolarisation primaire universelle représenterait entre 5 et 7 Md\$ par an d'ici 2015, dont plus de 3,1 Md\$ pour l'Afrique, soit une multiplication par trois de l'APD mondiale consacrée à l'éducation de base et une part plus importante accordée à l'Afrique qui devrait recevoir 50% de ce financement contre 10% en 2002.

Chapitre II : Les caractéristiques générales de la stratégie éducative française

Une stratégie sectorielle incomplète et morcelée

L'éducation fait partie des secteurs prioritaires de coopération retenus par le CICID en 2002⁴. Au CICID de juillet 2004 a été annoncée l'élaboration de stratégies sectorielles ainsi que l'établissement dans chaque pays, et sous l'autorité de l'Ambassadeur, de "documents cadres de partenariat" (DCP), discutés avec les autorités nationales. Les opérations concernant les secteurs de l'éducation de base et de la formation professionnelle ont été déléguées à l'AFD, opérateur pivot, les secteurs de l'appui à la francophonie et de l'enseignement du français, de la formation et de l'enseignement supérieurs, restant de la responsabilité du MAE. Le CICID de mai 2005 a validé "la stratégie sectorielle éducation", centrée sur l'atteinte des OMD 2 et 3). Cette stratégie ne traite pas la question déterminante du post primaire (enseignement secondaire, formation professionnelle, l'insertion des jeunes dans la vie active). La formation des cadres et des formateurs chargés de former les enseignants du primaire et du secondaire, étant le plus souvent partie intégrante de l'enseignement supérieur est passée sous silence.

⁴ Six secteurs prioritaires ont été retenus : eau et assainissement, éducation, santé et lutte contre le sida, agriculture et développement rural, infrastructures en Afrique subsaharienne, développement du secteur productif dans les pays les plus pauvres auxquels a été ajouté un septième secteur concernant la protection de l'environnement et de la biodiversité.

Enfin, elle n'aborde que marginalement la question des langues d'enseignement, ce qui pose un problème de lisibilité et de cohérence de la coopération française dans les pays où la langue d'enseignement est principalement le français. En effet, l'enseignement du français reste du ressort direct du MAE et sa mise en œuvre est pilotée par les SCAC avec des procédures et des instruments différents de ceux utilisés par l'AFD. Or, c'est une maîtrise d'ouvrage locale qui exécute les programmes ou projets développés et financés par l'AFD dans les systèmes éducatifs. Cette disparité dans les modes d'action intervient alors même que la France soutient les principes d'harmonisation de l'aide et d'alignement sur les procédures nationales.

L'analyse des 33 DCP élaborés à ce jour (parmi lesquels 18 ont choisi le secteur de l'éducation de base et/ou celui de la formation professionnelle comme secteur de concentration) démontre la difficulté de choisir un nombre limité de secteurs prioritaires dans les pays qui ont, dans de nombreux domaines, une forte tradition d'échanges et de coopération avec la France. Ainsi figurent dans les DCP des "secteurs hors concentration", des "domaines transversaux d'intervention" ou des "secteurs de veille". Ce constat témoigne de la difficulté qu'ont les pays, du fait de l'ampleur et de la diversité de leurs besoins, à concevoir de véritables politiques sectorielles qui hiérarchisent les priorités et milite donc pour orienter fortement les interventions de la coopération française vers l'appui à l'élaboration de ces politiques sectorielles et, pour ce faire, au renforcement des capacités nationales.

Le financement de la coopération française : des moyens qui ne sont pas à la hauteur des enjeux et des engagements pris par la France

La France occupait en 2006 le 4^{ème} rang en valeur absolue d'APD totale (8 213 millions d'euros). En termes d'effort, elle se situe au deuxième rang des pays du G7 (avec 0,47% du RNB).

La satisfaction légitime que l'on pourrait en concevoir est à relativiser du fait des règles actuelles de déclaration de l'APD au CAD qui permettent de tenir compte d'engagements financiers qui ne correspondent que de loin à ce qui caractérise une authentique aide aux pays en développement : financement des TOM, aide aux réfugiés, coût pour l'État des étudiants étrangers inscrits dans des formations supérieures, certains allègements de dettes et des dépenses mises en œuvre par l'AEFE (coût de la scolarisation des élèves originaires des pays de la ZSP dans les établissements scolaires français à l'étranger).

Avec 1 229 millions d'euros (chiffres de 2004), la France consacre théoriquement 27% de son APD bilatérale globale à l'éducation, mais si on y soustrait les écolages des étudiants des pays en développement en France (732 millions d'euros inscrits en loi de finances), les 94 millions d'euros au titre du coût de la scolarisation des élèves de ces mêmes pays dans les établissements de l'AEFE et les 165 millions d'euros pour Mayotte, ne restent que 236 millions d'euros au bénéfice direct du secteur éducatif des pays en développement.

S'agissant de la seule éducation de base, le MAE et l'AFD ont engagé 63 millions d'euros en 2004 sur les 236 consacrés à l'éducation. L'aide française à l'éducation de base dans le cadre bilatéral ne paraît donc pas constituer encore une réelle priorité.

La forte augmentation constatée par la suite : 93M€ en 2006 et 122M€ en 2007 est à mettre essentiellement au compte des Contrats de désendettement et de développement (C2D) Mauritanie et Cameroun. Les prévisions d'engagement effectuées par l'AFD pour les prochaines années (de 100 à 150 millions d'euros annuels) reposent sur des hypothèses fragiles d'évolution de la subvention du MAE à l'AFD ainsi que sur la signature d'autres C2D.

Deux enseignements sont ainsi à tirer de cette analyse du financement français au secteur éducatif des pays en développement :

- un volume faible d'APD bilatérale consacrée à l'éducation de base qui n'est ni à la hauteur des enjeux ni conforme aux engagements pris,
- une croissance relative prévue qui ne peut être considérée comme durable.

Chapitre III : L'engagement sur l'objectif de scolarisation primaire universelle

Une mobilisation internationale qui a commencé à porter ses fruits mais qui doit faire face à de nombreux défis

Les progrès vers l'atteinte des objectifs d'éducation pour tous introduits par le sommet de Dakar en 2000 et fixés dans les OMD de scolarisation primaire universelle (OMD2) et de parité entre les sexes dans le système scolaire (OMD3) sont indéniables depuis 2000. On constate notamment que le taux brut d'admission à l'école primaire est passé de 84% en 1998 à 94% en 2003 et que le taux d'accès en dernière année du primaire est passé de 57% à 64% pendant la même période. Ces résultats, aussi encourageants soient-ils, donnent la mesure des défis d'ordre quantitatif qui restent à affronter : accueillir les quelque 10% d'enfants qui n'ont encore aucun accès à l'école et qui appartiennent aux catégories de population les plus démunies et marginalisées, maintenir jusqu'au bout du cycle primaire les quelque 25% d'enfants qui quittent prématurément l'école en chemin, faute de quoi, il n'y a pas d'alphabetisation durable. L'exigence de qualité constitue un défi majeur : sans véritables acquis scolaires à l'issue du cycle primaire, il est clair que l'impact de la scolarisation universelle sur le développement risque d'être très limité. Or la situation, notamment des pays d'Afrique subsaharienne sur ce point est préoccupante : on estime qu'environ 50% des élèves qui achèvent leur scolarité primaire maîtrisent les apprentissages fondamentaux.

Afin de relever tous ces défis, diverses initiatives venant de pays donateurs ou d'agences multilatérales ont vu le jour. L'initiative Fast-Track (FTI) représente à ce jour le fer de lance de la mobilisation internationale pour la scolarisation primaire universelle. Créée en 2002 dans l'esprit de Monterrey, l'initiative "Fast-Track" (logée à la Banque Mondiale) se définit essentiellement par la mise en place d'un cadre partenarial entre, d'une part, les pays en développement, éligibles à l'Agence internationale pour le développement (AID) et, d'autre part, les pays et institutions donateurs, dans le but d'accélérer la marche vers les OMD 2 et 3. Il s'agit de mobiliser des financements bi et multilatéraux sur la base d'un engagement des pays bénéficiaires - matérialisé notamment par un plan "éducation" crédible visant l'atteinte de ces objectifs, en complément des efforts financiers que ces pays s'engagent à consacrer à leur secteur éducatif, en particulier à l'enseignement primaire. 31 pays étaient élus à FTI à la fin 2006 et avaient pu bénéficier de financements⁵ ou étaient en voie de l'être. 28 autres pourraient rejoindre l'initiative d'ici fin 2008, ce qui permettrait de toucher l'ensemble des pays théoriquement concernés parmi lesquels 40 appartiennent à la zone française de solidarité.

La force et l'originalité de Fast-Track résident dans le partenariat construit autour de la mise en œuvre d'une politique visant l'atteinte des OMD éducation. L'outil majeur en est "le cadre indicatif", instrument permettant de prendre la mesure, au moyen d'indicateurs, de la situation et du fonctionnement du système éducatif des pays. Ce cadre fixe en outre des "valeurs cibles" afin de définir des marges de manœuvre en matière de mobilisation de moyens financiers pour améliorer l'efficacité et l'efficience des systèmes.

Or, on constate que, pour le moment, du fait de la difficulté à définir un "étalon", aucune mesure ou valeur cible n'existe dans le domaine de la qualité de l'enseignement. Il s'agit là d'un manque qu'il convient de combler rapidement quelle que soit la difficulté de la tâche. Le groupe d'évaluation de la Banque Mondiale, ainsi que d'autres partenaires se sont saisis de cette question courant 2006. Le comité de développement du FMI et de la Banque a par ailleurs rappelé, au cours de la réunion de Singapour de septembre 2006, qu'en visant la scolarisation universelle en 2015, il n'y a pas lieu de mettre en œuvre une stratégie qui viserait d'abord l'augmentation de l'accès, puis l'amélioration des résultats, mais que ces deux objectifs doivent aller de pair. En matière d'évaluation de la qualité de l'enseignement, la France dispose d'ailleurs d'une forte expertise reconnue (cf. plus loin).

5) Soit au titre d'un accroissement des concours bilatéraux, soit via deux fonds fiduciaires alimentés par les pays donateurs et gérés par la Banque Mondiale : le fonds catalytique (FC) -pour combler l'écart entre financement des plans éducatifs assuré par les États et financement nécessaire- et le fonds de préparation des programmes en éducation (FDPE) pour aider à l'élaboration de ces plans.

De par son expérience et les dispositifs innovants qu'elle a su mettre en place, la France a un rôle important à jouer dans les initiatives internationales pour accélérer les progrès vers la scolarisation primaire universelle

Vis-à-vis de Fast-Track, initiative à laquelle la France a apporté une forte contribution au plan de sa conception et dont la montée en puissance n'est pas exempte de risque de dérive, la France doit mettre tout son poids pour que les principes suivants soient respectés :

- infléchir le référentiel actuel et les stratégies sectorielles en vue de prendre en compte une amélioration de la qualité de la formation primaire
- donner la priorité aux pays les moins avancés (PMA) dans les futurs endossements à l'initiative
- assurer la subsidiarité des financements sur fonds fiduciaires globaux (notamment le fonds catalytique dont les conditions d'octroi ont été récemment largement étendues) par rapport aux financements locaux (nationaux ou extérieurs bilatéraux)
- améliorer la qualité des processus d'endossement par la mise en place d'un dispositif de contrôle "qualité" et le renforcement des capacités des coordinations locales de bailleurs en liaison avec les représentants locaux de la Banque Mondiale.

La France a récemment décidé de contribuer financièrement aux fonds fiduciaires de Fast-Track (20 millions d'euros sur trois ans en sus des 1,3 millions d'euros versés en 2006). Sa participation financière à FTI reste modeste (relativement à d'autres partenaires comme le Royaume Uni et les Pays-Bas) même si on y ajoute l'ensemble des concours financiers bilatéraux analysés plus haut (qui concernent à plus de 90% des pays élus ou éligibles à Fast-Track).

En tout état de cause, quelles que soient les hypothèses qui seront retenues en termes d'augmentation des financements, il importe que la France puisse encore amplifier, en partenariat avec les agences bi et multilatérales, les avantages comparatifs qu'elle possède sur le terrain du renforcement des capacités nationales des pays d'Afrique sub-saharienne dans le domaine de l'éducation et de la formation. Trois grandes directions, énumérées ci-après, sont à privilégier.

Conforter et amplifier le rôle du pôle régional d'analyse sectorielle en éducation de Dakar en matière d'analyse des systèmes éducatifs et d'appui à l'élaboration de politiques sectorielles nationales

Les réformes qui s'imposent ne passent pas uniquement par un accroissement des ressources financières ou des capacités. Elles exigent des prises de décisions politiques de la part des gouvernements africains. Or, les carences de pilotage et l'absence d'une gestion efficace, à tous les niveaux du système éducatif, sont soulignées dans pratiquement tous les Rapports d'État sur les systèmes éducatifs nationaux (RESEN) réalisés par des experts nationaux avec l'aide de la Banque Mondiale, et du pôle d'analyse sectorielle en éducation de Dakar, mis en place par la France en 2001. Cette plate-forme d'expertise a été placée auprès du bureau régional éducation de l'UNESCO à Dakar et a acquis en un temps très court une compétence reconnue à travers la réalisation d'études diagnostiques, l'appui à la définition des documents et instruments de politique éducative à la demande des pays, la publication de rapports sur l'évolution de l'éducation pour tous et, plus récemment, par la mise en place d'un programme de formation à distance à l'analyse sectorielle destiné aux cadres africains en charge des questions d'éducation. Le pôle doit d'ailleurs continuer à faire évoluer ses modalités d'intervention pour que l'analyse sectorielle dans les pays partenaires prenne également en compte les formations post-primaires et facilite les arbitrages intersectoriels.

Le pôle a jusqu'ici couvert la plupart des pays d'Afrique francophones. Il souhaite élargir ses interventions et renforcer sa capacité d'action afin de mieux faire face à la demande.

Il bénéficiera pour l'année 2007 d'un soutien important du FDPE. La réflexion actuelle entre la France et l'UNESCO en vue de la révision de leur accord initial et la mise en place d'un fonds unique accueillant d'autres partenaires financiers que la France doit être poursuivie. On ne peut que souhaiter que ce pôle développe des passerelles institutionnelles avec ses principaux partenaires et participe ainsi à la formalisation d'un réseau d'échanges diagnostiques sur le fonctionnement des systèmes éducatifs en Afrique.

Renforcer le PASEC pour mieux contribuer à l'amélioration de la qualité des formations

Le PASEC (Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage (CONFEMEN)⁶, basé à Dakar, a conduit dans plusieurs pays, depuis le début des années 90, des évaluations sur les acquisitions en français et en mathématiques, pour les élèves en 2^{ème} et 5^{ème} année primaire. Depuis 1996, il utilise dans cinq pays les mêmes instruments d'évaluation, ce qui permet d'établir des comparaisons entre les performances de chaque pays, à partir de plus de 500 écoles regroupant environ 20 000 élèves. Les évaluations révèlent que sur les 74% d'élèves atteignant la cinquième année du primaire, près de la moitié n'a pas acquis les connaissances et les compétences spécifiées dans les programmes et un quart obtient des performances inférieures au minimum acceptable. Il a par ailleurs procédé à l'examen des facteurs positifs ou négatifs qui pèsent sur les résultats.

Les évaluations qui devraient figurer dans tout programme relatif au développement de l'éducation sont très souvent impulsées par les bailleurs et rarement sur l'initiative des autorités nationales. Le PASEC pourrait voir son rôle et ses moyens confortés pour former des cadres nationaux et développer des structures nationales dans le domaine de l'évaluation. Enfin, le renforcement de sa collaboration avec le pôle de Dakar permettrait que soit mieux prise en compte la relation coût/efficacité.

Créer un pôle qualité pour l'enseignement scolaire en Afrique subsaharienne francophone

Les missions dévolues au PASEC et au pôle d'analyse sectorielle de Dakar ne permettent pas encore d'entrer dans ce qui est au cœur même d'un accroissement de la qualité : la pédagogie et la formation des enseignants, le rôle des parents et des communautés et celui de l'encadrement administratif et pédagogique de l'école. Le Comité propose donc la création d'un "pôle qualité" qui constituerait une base de ressources et un lieu d'échanges et de collaboration à disposition des pays, dans le domaine de la pédagogie et de la didactique, dans celui de la formation des enseignants et celui de l'environnement de l'école. Il faciliterait la collaboration Sud /Sud, la prise en compte des spécificités de la zone et de chaque pays, la diffusion et le partage des outils, des expériences et des bonnes pratiques.

Ce "pôle qualité" symboliserait, autant que le pôle de Dakar et le PASEC, l'avantage comparatif de la France dans la stratégie mondiale concernant l'éducation.

Cependant, assurer une scolarisation primaire universelle ne suffit pas. Il faut aussi offrir à chaque jeune la possibilité d'acquérir une qualification lui autorisant un accès à l'emploi et lui permettant de sortir du piège de la pauvreté. La coopération française devrait donc définir rapidement une stratégie unifiée et cohérente couvrant l'ensemble du secteur éducatif : primaire, secondaire général, enseignement technique et formation professionnelle scolaire ou par l'apprentissage, enseignement supérieur, du moins dans la mesure où ce dernier niveau doit apporter sa contribution au développement qualitatif des niveaux précédents (formation des personnels du primaire et du post-primaire et, dans les pays francophones, formation en français).

Chapitre IV : Définir une stratégie adaptée concernant le post-primaire et la formation professionnelle

Au fur et à mesure de la généralisation de l'enseignement primaire, la pression de la demande augmente rapidement sur le post-primaire et on ne peut y répondre seulement par un accroissement systématique de l'offre d'enseignement secondaire général. Il faut donc traiter du post-primaire en tenant compte des besoins de l'économie et de la société ainsi que des capacités de financement. Cela ne signifie pas qu'on lui donne une priorité comparable à celle de l'éducation de base mais que l'on s'interroge sur les perspectives des jeunes à l'issue du cycle primaire.

⁶ Le PASEC a noué des partenariats avec l'OIF, l'ADEA, l'UNICEF, l'IREDU, le pôle de Dakar, le MENESR français et la Banque Mondiale.

L'organisation du post-primaire en Afrique apparaît profondément inadaptée si l'on considère l'évolution des effectifs et les caractéristiques des économies et des marchés de l'emploi. Le modèle de scolarisation adopté est en général calqué sur celui des pays développés : une formation de type général au niveau secondaire ou au niveau supérieur. Historiquement en effet, dans les pays d'Afrique francophone, le système éducatif, y compris l'enseignement technique, a été construit dans le but de former les agents de l'État et des entreprises publiques. Or, depuis la période des ajustements structurels, les services publics recrutent peu. La privatisation des entreprises publiques n'a pas créé les emplois attendus et le développement des entreprises privées du secteur moderne est resté très limité. L'économie informelle ou traditionnelle accueille donc l'immense majorité de la main-d'œuvre, soit 80% à 90 % de la population active, en comptant le secteur agricole.

Ces systèmes de formation post-primaire ont aussi un mauvais rendement interne et externe : redoublements, exclusions et échecs coûtent cher aux familles et aux budgets nationaux. Quantitativement, à tous les niveaux de sortie du secondaire et du supérieur, les flux sont globalement trop importants pour les possibilités d'emploi. Il existe par ailleurs un sous emploi dans le secteur informel qui manque d'ouvriers qualifiés, de techniciens et de cadres de valeur. Qualitativement, les entreprises critiquent les savoirs acquis dans les dispositifs actuels d'enseignement technique, jugés trop théoriques et coupés des réalités professionnelles. En outre, pour être de qualité, les formations professionnelles, demanderaient des moyens techniques et un encadrement de valeur. Or, la faiblesse des budgets nuit à la professionnalisation des formations et à leur efficacité. De son côté, le secteur informel n'a pas la possibilité d'investir dans la modernisation de l'outil de travail, ni dans l'amélioration du niveau de compétence de ceux qu'il emploie.

L'organisation et les objectifs du post-primaire ne font pas encore, dans la majorité des pays africains, l'objet d'analyses ni de réformes. Une réorganisation structurelle efficace devrait passer par une contribution financière des États destinée aux moins formés, qui n'ont que peu ou pas du tout bénéficié d'un capital d'éducation, sachant que la réduction de l'analphabétisme est une condition incontournable de l'accès à la formation professionnelle et du développement économique. À l'inverse, il appartiendrait aux entreprises, aux organisations économiques et, éventuellement aux bénéficiaires, d'assurer un financement significatif des formations dans les secteurs les plus productifs et les plus rentables.

Ces constats structurent un ensemble de quatre propositions :

- Concevoir des formules de pré apprentissage pour les 12-14 ans

Ces formules devraient être conçues comme une composante de la scolarisation primaire universelle, en direction des jeunes peu ou pas scolarisés ou n'ayant pas acquis au cours de la scolarité primaire les compétences attendues et qui, par ailleurs, sont trop jeunes pour entrer légalement en apprentissage. Ces formules de pré apprentissage pourraient consolider les acquisitions scolaires de base, apporter des notions dans les domaines des sciences, des techniques, de l'économie, de la culture et de la vie citoyenne et préparer l'orientation vers une famille de métiers en organisant le contact avec différents milieux professionnels, y compris pour les jeunes à intégrer dans l'économie rurale.

Les pouvoirs publics devraient soutenir politiquement et financièrement ces initiatives, voire les coordonner. Les bailleurs, les organisations professionnelles, des ONG, des collectivités locales devraient pouvoir s'y impliquer.

- Rénover l'apprentissage et le privilégier par rapport aux formations techniques scolaires actuelles

La rénovation de l'apprentissage initiée par les coopérations allemande et suisse sous l'appellation d'apprentissage dual, fondé sur une répartition de l'enseignement pratique et théorique entre centre de formation et entreprise, bénéficie aujourd'hui de nombreux appuis de la part des coopérations européennes.

Il suppose de la part des apprentis un niveau scolaire plus important que celui requis pour l'apprentissage traditionnel ainsi que la maîtrise du français.

Les évaluations menées par le MAE ont mis en évidence la nécessité de créer un cadre national institutionnel solide pour cet apprentissage : mise en place de référentiels de formation et de certifications assurant une homogénéité des formations et leur reconnaissance. Les organisations d'artisans et les organisations paysannes qui y sont sensibles devraient être impliquées, aux côtés des pouvoirs publics, dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des formations ainsi que dans la négociation des droits et obligations de chacun.

L'apprentissage tel qu'il est préconisé entre directement en concurrence avec l'enseignement technique scolaire classique. Il lui est supérieur dans la mesure où il est susceptible de former une grande masse de jeunes à des coûts unitaires moins élevés et de leur donner accès à un métier là où l'enseignement technique prépare d'abord à un diplôme. Son développement implique de repenser les finalités et les contenus de l'enseignement technique, mais les autorités africaines n'y sont qu'insuffisamment préparées. La coopération française devrait donc s'assigner comme premier objectif de faciliter cette évolution.

- Préparer l'insertion professionnelle aux différents niveaux de l'enseignement général ou technique

L'enseignement général s'il apporte les bases nécessaires à la poursuite des études dans un cycle supérieur, devrait également construire chez les élèves les compétences pour suivre une formation professionnelle. Depuis trois décennies, on a tenté de professionnaliser les cycles secondaires et supérieurs, depuis les CAP jusqu'aux doctorats en passant par les BEP, les Bac pro, les DUT, les maîtrises. Des tentatives ont porté sur différentes options : littéraires, scientifiques, technologiques. Elles ont coûté cher et n'ont pas été couronnées de succès. Les systèmes scolaires africains devraient surtout tenter d'améliorer la qualité de l'enseignement général, en apportant les bases indispensables, dont la maîtrise du français, permettant ainsi aux élèves de s'adapter à l'évolution des connaissances et des techniques et d'acquérir des méthodes de travail utiles à une formation professionnelle.

Pour assurer les formations visant directement l'entrée dans un métier, il semble préférable de sortir des institutions de type scolaire et de s'adresser à des centres spécialisés ou à des organismes plus proches du monde professionnel. L'avantage de ces dispositifs de formation est d'associer à la gestion les partenaires professionnels concernés, de bénéficier de modes de financement et de fonctionnement plus proches du monde du travail. La place des établissements de l'enseignement technique et professionnel secondaire actuels doit donc être fondamentalement repensée en liaison avec les milieux professionnels. Les établissements techniques pourraient soit s'aligner sur les collèges et lycées généraux et offrir des options techniques avec une professionnalisation peu marquée, soit radicalement se transformer en centres de formation professionnelle, ce qui implique de les réhabiliter et d'en confier la gestion à une tutelle professionnelle.

Les établissements techniques scolaires qui seraient maintenus devraient se spécialiser sur des formations qualifiantes de plus haut niveau répondant aux besoins des entreprises du secteur moderne, lesquelles devraient être associées à la définition des référentiels de formation, aux certifications, à l'actualisation des équipements et à leur financement, ainsi qu'à la sélection des élèves. Le développement de coopérations régionales, voire de coopérations Sud / Sud, devrait être résolument encouragé pour compenser la faiblesse des effectifs à former pour les besoins du secteur industriel moderne.

- Rénover l'enseignement secondaire général

Quelles que soient les réorientations structurelles du post-primaire, l'accès à l'enseignement secondaire général doit être désormais maîtrisé. La contribution la plus efficace de la coopération française consis-

terait à accroître l'efficacité interne (qualité des acquisitions du plus grand nombre d'élèves) et l'efficacité externe (pertinence des cursus, par référence aux exigences des formations ultérieures, universitaires ou professionnelles).

Pour assurer l'égalité d'accès au secondaire général, les États africains pourraient être encouragés à instituer un système de bourses au mérite en faveur des élèves qui ne peuvent poursuivre leurs études pour des raisons économiques et à demander une participation aux familles les plus aisées.

En conclusion sur le post-primaire, la première démarche de la coopération française pourrait être de contribuer à définir un "corps de principes" commun à tous les partenaires techniques et financiers. Le MAE et l'AFD pourraient prendre l'initiative d'organiser des séminaires régionaux (sur l'organisation générale du post-primaire, le pré-apprentissage, la rénovation de l'apprentissage, les partenariats État/société civile, la diversification des sources de financement, etc.). Seule en effet une position claire des bailleurs peut entraîner chez les responsables des pays bénéficiaires une décision de remise à plat du post-primaire. Cette stratégie nationale devrait en tout état de cause impliquer d'autres ministères que celui de l'éducation (finances, agriculture, artisanat, formation professionnelle) mais également la société civile, les collectivités locales et les représentants du monde économique. Pour les bailleurs, les actions à mener et leur financement viendraient en accompagnement de réformes prévues par les États.

Chapitre V : Placer l'enseignement du et en français au cœur des systèmes d'enseignement

L'Afrique abrite près du tiers des langues vivantes du monde. Cependant ce sont les langues d'origine non africaine (anglais, français, portugais, arabe) qui sont très souvent utilisées dans l'enseignement. Les actions de la coopération française dans le secteur de l'éducation concernent ainsi en priorité des pays où l'enseignement primaire, secondaire et professionnel est dispensé, en totalité ou en partie, en français.

Les Ministres de l'éducation francophones, rassemblés au sein de la CONFEMEN ont reconnu en octobre 2004 que la maîtrise du français, langue d'accès à l'information et à la connaissance, constituait un atout majeur pour un enseignement de qualité et par là-même un outil de développement. Le français n'est donc pas la propriété exclusive de la France, mais "appartient à tous ceux qui l'ont choisi et qui en ont l'usage". Favoriser son appropriation dans les pays francophones, c'est donc mettre l'acquisition de compétences linguistiques au service du développement et non pas seulement "faire rayonner" la langue française.

Les analyses montrent par ailleurs que dans tous les pays où le français est langue officielle, seule ou à côté d'autres langues, sa maîtrise est la clé de l'accès au savoir, à la santé et au développement. En tant que langue de communication, elle constitue pour les États un instrument "d'unification" permettant de dépasser les rivalités liées à l'utilisation d'une ou plusieurs langues "natales". Langue de l'administration, des médias, de la justice et de l'enseignement, sa maîtrise détermine l'exercice de la citoyenneté. Elle reste la langue des transactions économiques malgré la pression croissante de l'anglais. Elle répond enfin à une demande sociale, dans la mesure où elle favorise l'insertion et la promotion des individus.

Placer l'enseignement du et en français au cœur des systèmes d'enseignement c'est donc adopter une politique linguistique inspirée par les cinq mesures qui viennent ci-après.

Faire de l'enseignement du et en français, une priorité pour la coopération éducative française

La question du français est un élément stratégique central, s'agissant de dispenser une formation scolaire, universitaire et professionnelle de qualité dans les pays de l'Afrique francophone⁷. Mais le principal problème de l'école africaine est que la maîtrise du français n'est pas assurée, ni de la part des élèves, ni,

dans beaucoup de cas, de la part des enseignants. Le recul du niveau de langue française et de son utilisation dans la vie courante trouve ainsi sa source principale dans la dégradation générale des systèmes éducatifs.

Dans beaucoup de domaines de coopération, la France offre des capacités partagées par les autres bailleurs de fonds. En revanche, l'effort particulier que la coopération française doit consentir en faveur de l'enseignement du et en français représente une plus-value pour laquelle elle dispose d'une légitimité incontestable qui peut être partagée avec d'autres pays francophones par l'intermédiaire de l'OIF.

La coopération française doit donc veiller à consacrer les moyens nécessaires au suivi qualitatif du français à tous les niveaux d'enseignement. Cet investissement sur la formation en français devrait également toucher un public adulte, par le biais des Instituts et des Alliances françaises et de tous les dispositifs nationaux de formation destinés à ce public.

Favoriser une approche convergente avec les langues nationales

L'apprentissage du français dans les systèmes scolaires de l'Afrique francophone correspond à l'acquisition d'une seconde langue et à un schéma d'éducation bilingue ou multilingue. Un enjeu pédagogique majeur se situe donc au niveau de la relation à établir en primaire entre la langue officielle d'enseignement et la langue maternelle. Le "pôle qualité" devrait rassembler des études sur la durée de l'enseignement en langue maternelle avant de débiter l'apprentissage dans la langue officielle. Comme l'enseignement de la langue maternelle doit en tout état de cause être assuré par des enseignants bilingues formés, l'effort de la coopération française concernant l'enseignement en français devrait donc s'accompagner d'une contribution, y compris financière, à l'amélioration de l'enseignement de la langue maternelle.

Assurer la formation initiale et continue des maîtres en français

Cette formation devrait être une priorité de la coopération française. Cela suppose une réflexion sur les référentiels. En effet, la formation doit conforter le maître dans sa propre connaissance de la langue et lui apporter une formation pédagogique lui permettant de l'enseigner et de l'utiliser en tant que vecteur d'enseignement. Inscrite dans les plans pluriannuels de développement de l'éducation de base, cette formation devrait mobiliser l'ensemble des moyens dont dispose le réseau de la coopération française dans les pays concernés (Instituts et Centres culturels, Alliances françaises) et s'appuyer sur les centres locaux des organismes de la francophonie, sous l'égide de l'OIF. La formation à distance doit y contribuer. Plus généralement, la coopération universitaire avec les pays du Sud devrait faire de la formation initiale et continue des maîtres son objectif central (développement des instituts de formation et des départements de l'éducation). Les établissements français du réseau de l'AEFE pourraient également être davantage mobilisés pour participer aux actions d'appui pédagogique en direction des enseignants.

Fournir un appui pédagogique

Il existe en France et dans les pays de la francophonie un savoir-faire de qualité dans le domaine de la formation en français langue étrangère ou langue seconde, langue enseignée ou langue d'enseignement, qu'il conviendrait de mobiliser pour aider la réflexion des pays partenaires.

7) Le rapport ne se situe pas dans le cadre d'un débat idéologique sur l'avenir du français en Afrique même si la plupart des socio-linguistes s'accordent à y voir; compte tenu des évolutions démographiques actuelles, le principal réservoir de locuteurs francophones au XXIème siècle. L'OIF estime qu'en 2007 déjà, on compte 200 millions de francophones (dont 128 millions parlant un français courant) et ce chiffre est en constante augmentation, notamment en Afrique subsaharienne.

Le Comité suggère que le “pôle qualité” fasse de la qualité de l’enseignement du et en français un sujet prioritaire d’action. Le dispositif devrait reposer sur des collaborations entre des experts exerçant dans chaque pays et ceux chargés, au sein du pôle, des analyses et de l’élaboration de propositions et d’outils.

Au sein de l’institution scolaire, les étapes de l’initiation au français dans les premières années de scolarisation sont à redéfinir. La mise au point d’une certification spécifique devrait accompagner la généralisation d’outils permettant une évaluation des compétences linguistiques en français des élèves du primaire. L’évaluation des élèves devrait bien entendu avoir pour corollaire une évaluation des maîtres, sur la base de tests de compétences pédagogiques et linguistiques. On pourrait également songer à une certification destinée au public adulte hors du contexte scolaire.

La pénurie de manuels d’apprentissage du français à des prix accessibles devrait amener à proposer des programmes d’aide à la conception, à l’édition et à la diffusion d’ouvrages scolaires en français produits dans un cadre national ou régional, même si cela doit heurter les intérêts des éditeurs français. Des éditeurs de livres scolaires pourraient d’ailleurs être associés à ces programmes grâce à des mesures incitatives (co-production).

Créer un environnement culturel qui favorise l’apprentissage du et en français

Il n’y a guère, selon les pays, que 5 à 30 % de la population globale qui parle vraiment français. Il faudrait donc créer autour de l’apprentissage du français et hors de l’école un environnement culturel qui le favorise, car si le français perd sa fonctionnalité dans la société civile, il sera illusoire d’en promouvoir l’apprentissage à l’école. Cette mission est celle des centres culturels. Le livre et l’audiovisuel sont en outre deux vecteurs à privilégier. La diffusion du livre en français à bas prix est un enjeu fondamental pour les politiques culturelles dans les pays du Sud. Malheureusement la priorité continue à être donnée à la diffusion du livre français plutôt qu’à la diffusion du livre en français. La radio, qui constitue le principal média en Afrique subsaharienne devrait être utilisée plus systématiquement pour la diffusion de programmes à finalité didactique. Parallèlement, la réalisation locale et la diffusion de programmes télévisés devraient être systématiquement encouragées. Des mécanismes d’aide à la production radiophonique et télévisuelle dans les pays du Sud existent de longue date : il suffit de les mobiliser. De même, il conviendrait d’étendre la diffusion hertzienne de TV5 dans les villes.

Selon le Comité, dans l’hypothèse où l’AfD serait chargée de l’ensemble des opérations de la coopération en éducation (cf. ci-après), la DgCiD devrait conserver la responsabilité de l’enseignement du français hors systèmes éducatifs nationaux et de la promotion de la langue française dans tous les secteurs de la vie sociale, objectifs essentiels pour consolider la place du français à l’école. La stratégie sectorielle en éducation validée par le CICID en 2005 plaçait en effet les actions de coopération linguistique sous la responsabilité d’une direction différente de celle qui est en charge de la coopération éducative. Elles se sont trouvées ainsi pilotées par les SCAC pour leur mise en œuvre dans chaque pays, et non par l’AfD.

Chapitre VI : Améliorer l’efficacité du pilotage de la coopération éducative française

Les acteurs participant au pilotage en matière de coopération éducative sont nombreux, tant au niveau décisionnel qu’au niveau consultatif. Il faut y ajouter les autres bailleurs bi et multilatéraux, dont l’Union Européenne. La coopération multilatérale exige des compétences de co-pilotage dans les instances décisionnelles. Par ailleurs, l’amorce de coopérations régionales et l’émergence récente de partenariats avec d’autres bailleurs bilatéraux rendent également nécessaire une nouvelle conception du pilotage.

En la matière, le rapport met essentiellement l'accent sur quatre points.

- En ce qui concerne la définition de la stratégie sectorielle au niveau du CICID, il serait souhaitable d'associer les autres ministères, théoriquement co-décideurs (dont le MENESR et le ministère chargé de l'emploi), de consulter par le biais du Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI) les Organisations de solidarité internationale (OSI), la société civile, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales et de bénéficier du regard que portent les ONG sur les systèmes éducatifs et leur contexte.

- Pour introduire de la cohérence dans le dispositif de pilotage, il faudrait confier, à l'intérieur de la DgCiD, à la DPDEV le rôle de "chef de file" pour l'élaboration d'une stratégie sectorielle globale.

- Il paraît nécessaire de sortir du partage des rôles entre le MAE responsable de la stratégie et l'AFD opérateur sectoriel. L'AfD a produit en novembre 2006 un document intitulé "Cadre d'intervention sectoriel 2007-2009 Education et formation professionnelle" qui apporte un développement important sur la "stratégie d'intervention sectorielle" et elle ne saurait être le simple exécutant d'une stratégie imposée. Le Comité propose qu'au niveau central, l'AfD soit associée dès le départ à l'élaboration de la stratégie sectorielle et que, sur le terrain, l'AfD se voit confier le soin de préparer la partie des DCP correspondant au secteur de l'éducation. Il préconise en outre que l'AfD devienne l'opérateur unique pour la mise en œuvre de l'ensemble de la stratégie sectorielle relative à l'éducation : sous-secteurs "éducation de base" et "formation professionnelle" mais également enseignement général et technologique, enseignement supérieur (pour autant qu'il assure les formations utiles aux autres niveaux éducatifs) et prise en compte des langues d'enseignement. L'AfD pourrait en outre voir ses missions élargies aux coopérations régionales et aux coopérations Sud/Sud. En revanche l'AfD est aussi invitée à examiner la raison pour laquelle les bénéficiaires de l'aide jugent sur le terrain ses procédures trop complexes.

Pour le Comité, il serait donc naturel que le responsable local de l'AfD soit officiellement considéré, en matière d'éducation, comme le principal conseiller de l'ambassadeur. Cela suppose de veiller au renforcement des compétences des responsables pays de l'AfD en matière d'aide au pilotage et en matière pédagogique.

Il paraît aussi indispensable que la coopération française puisse mettre en face des autorités gouvernementales et des représentants des bailleurs de fonds un interlocuteur ayant un bon niveau d'expertise dans le domaine de l'éducation et une connaissance actualisée des ressources des systèmes éducatifs francophones, qui soit capable d'aider à la réflexion stratégique et d'anticiper les politiques à conduire, d'éclairer les choix méthodologiques, d'identifier des potentialités de collaboration et de proposer des initiatives, de dialoguer avec les bailleurs de fonds et leurs experts, d'aider à la recherche d'opérateurs et de veiller au suivi et à l'évaluation des programmes.

Ce souci de professionnalisation de la capacité d'intervention française implique de reconsidérer les conditions de recrutement et de formation des personnels de l'assistance technique dans le domaine de l'éducation. L'AfD devrait d'ailleurs être associée au choix et au suivi des assistants techniques placés auprès des ministres, de même qu'au choix des experts français exerçant dans les pôles (pôle de Dakar et PASEC et pôle qualité, s'il est créé).

- Dans les instances internationales, la France devrait contribuer davantage au pilotage dans le domaine du multilatéral. La contribution de la France à la définition des orientations et de la stratégie éducative n'apparaît explicitement que dans le cadre du lancement et du suivi de FTL, encore conviendrait-il qu'elle prenne dans ce domaine et vis-à-vis des bailleurs comme des pays bénéficiaires, un rôle plus important dans la définition des critères de définition des pays éligibles. FTL mis à part, alors que la part du multilatéral dans l'APD française est en forte croissance, il ne semble pas que la France ait trouvé les moyens d'affirmer sa présence dans le pilotage de cette aide, que ce soit au niveau de l'Union européenne, des institutions des Nations unies ou de la Banque Mondiale. Le manque de visibilité de la coopération française, souvent diagnostiqué comme résultant de la montée en puissance du multilatéral, devrait être compensé par une participation plus forte dans le pilotage de cette aide.

Chapitre VII : Diversifier l'expertise et repenser l'assistance technique

Très récemment encore la coopération française privilégiait l'appui technique relatif à la mise en œuvre de projets. L'important est maintenant de faciliter l'émergence de stratégies sectorielles éducatives déclinant les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Dans cette perspective, la contribution des bailleurs ne se limite pas à l'octroi d'aides. Pour garantir la meilleure utilisation des ressources financières affectées à l'éducation, ***une assistance technique spécialisée et de haut niveau est indispensable au développement des capacités internes des pays bénéficiaires pour leur permettre de concevoir, réaliser, suivre et évaluer leur stratégie éducative nationale.***

L'assistance technique doit donc avoir des fonctions générales de conseil au niveau stratégique en direction des décideurs. Elle doit aider les responsables nationaux dans l'examen des problématiques relatives aux contenus et aux langues d'enseignement, aux évaluations des résultats scolaires, à la formation des enseignants, aux supports pédagogiques, etc. Elle doit enfin fournir un appui à la recherche d'un consensus social sur les réformes à entreprendre qui impliquent la société civile et les collectivités locales. Des capacités préexistent au niveau national ou régional. Il ne s'agit donc pas forcément de les créer mais plutôt de les mobiliser et de les renforcer.

L'assistance technique doit de surcroît évoluer dans ses pratiques, voire dans son éthique, de manière à favoriser la discussion et le débat autour de méthodes d'analyse et de modèles vécus comme "importés" (concernant par exemple les RESEN ou le cadre de référence Fast Track) de façon à en favoriser l'appropriation nationale.

Une nouvelle assistance technique, différente de celle mobilisée par les projets classiques est requise par le développement de l'approche sectorielle. L'assistance technique résidentielle implantée au niveau des pays est mise en question. D'un autre côté, les interventions de courte durée d'experts français ont également leurs limites : ces experts ne sont pas toujours au fait des caractéristiques des systèmes éducatifs locaux et peuvent juger par référence au système français, qui sert implicitement de modèle. D'autre part, les missions courtes ne permettent pas d'accompagner les responsables locaux concernés, ce qui rend délicat le transfert de compétences. D'autres formes d'assistance technique sont donc à rechercher. C'est d'ailleurs maintenant aux pays bénéficiaires qu'il appartient d'en décider.

Il est sans doute préférable de mobiliser des équipes et des pôles de ressources que des experts isolés. Les pôles de compétences (pôle régional d'analyse sectorielle de Dakar, PASEC, pôle qualité) devraient permettre de nouer des collaborations avec d'autres bailleurs et de développer des coopérations Sud / Sud, en liaison avec l'OIF et l'ADEA. D'autre part, pour bénéficier d'une assistance technique de longue durée, des partenariats durables, via les pôles, pourraient être créés avec des institutions françaises et/ou francophones, des universités, des centres de recherche, des académies ou des collectivités.

Mais cette expertise française, malgré le travail réalisé par FCI, est encore insuffisamment détectée et préparée : ni les universités, ni les responsables de l'enseignement scolaire ne sont suffisamment incités à la développer. Le MENESR devrait être mobilisé à cet effet pour mener un travail d'identification des viviers. Les universités et l'ESEN devraient, de leur côté, se voir confiée la responsabilité de former ces experts, en liaison avec le MAE. On pourrait en outre consolider le rôle d'ensemble que joue le CIEP, pour repérer, constituer et valoriser une offre d'expertise dans le secteur de l'éducation. Rien n'est encore précis en revanche sur la mobilisation et la préparation des experts venant des collectivités territoriales. Enfin l'expertise des ONG devrait être sollicitée, d'autant qu'elles peuvent prendre part à la détection de compétences dans les pays du Sud.

Parallèlement, il conviendrait de revoir les règles de recrutement pratiquées par le MAE : la réduction des recrutements de contractuels, l'application de règles strictes de durée de contrats sont de nature à écarter rapidement les rares professionnels du secteur qui iront vers d'autres institutions. La constitution d'un vivier d'experts réclamerait également une réflexion au niveau du MENESR concernant les règles de détachement.

Conclusion

La situation de l'éducation dans les pays de l'Afrique subsaharienne, en particulier dans les pays francophones, reste alarmante même si les effectifs accueillis au début de la scolarité primaire sont partout en hausse : les taux d'achèvement restent globalement médiocres et, surtout, la qualité de la scolarité est insuffisante. Compte tenu en outre de la forte croissance démographique et de l'exode rural, de très nombreux jeunes se retrouvent sans véritable formation de base et sans perspective d'insertion dans un travail décent. Cette situation contrecarre la lutte contre la pauvreté et renforce la probabilité d'une explosion sociale.

Les pays concernés ne peuvent, par leurs propres moyens, et quelle que soit la croissance actuelle de leur RNB, assurer une scolarisation universelle de base de qualité et fournir une qualification permettant une insertion professionnelle à un maximum de jeunes. Ils ont besoin pour ce faire d'une aide extérieure importante, durable et prévisible à laquelle la coopération française doit prendre une part accrue. Dans cette perspective, il est important de rééquilibrer l'APD au profit du secteur de l'éducation et, en premier lieu, d'une éducation de base incluant une première préparation à l'insertion, en particulier dans les PMA francophones en direction desquels l'aide devrait être concentrée. Mais cette mesure n'a de sens que si elle est accompagnée de la définition rapide d'une stratégie unifiée et cohérente couvrant l'ensemble du secteur éducatif, du primaire au supérieur, du moins dans la mesure où ce dernier niveau doit apporter sa contribution à la formation des enseignants des niveaux précédents. Le comité préconise en outre que la mise en oeuvre de cette stratégie soit confiée à un opérateur unique, l'AFD, ce qui nécessite de renforcer, au sein de l'AFD et de ses représentations locales, l'expertise propre au secteur éducatif.

Deux priorités majeures s'imposent : la recherche d'une amélioration de la qualité des formations prenant en compte les besoins en qualification professionnelle et, d'autre part, le renforcement de la maîtrise du français chez les élèves, les étudiants, les apprentis et les enseignants ou formateurs.

Pour y parvenir, des collaborations et des économies d'échelle sont à rechercher. Il importe en particulier de mettre en cohérence et de développer l'expertise, de renforcer les pôles régionaux existants en analyse sectorielle (pôle de Dakar) et en évaluation (PASEC) et de créer un nouveau pôle régional "qualité" en charge des questions d'ordre pédagogique. Les partenariats sur ces trois thèmes doivent être encouragés avec les institutions multilatérales, les organisations africaines, les autres bailleurs bilatéraux. En France, l'expertise des collectivités territoriales et des ONG mériterait d'être sollicitée ainsi que celle du MENESR, de ses établissements publics et de ses universités, cela afin de développer les ressources d'expertise en éducation.

Cette expertise française doit avoir pour mission le renforcement des capacités dans les structures éducatives des pays bénéficiaires de l'aide. Les réformes qui s'imposent dans les systèmes éducatifs africains exigent des prises de décisions politiques de la part des gouvernements africains. Le principe selon lequel l'existence de politiques sectorielles réalistes devrait conditionner l'aide au secteur de l'éducation devrait être adopté par la France et au sein de la communauté des bailleurs.

Le Comité souhaite, en conclusion, insister sur le fait que cette nouvelle dynamique de la coopération française en éducation s'impose de manière urgente pour ce qui concerne les pays de l'Afrique francophone subsaharienne.

Récapitulatif des préconisations faites dans le rapport

A- Compléter la stratégie sectorielle relative à l'éducation

A1- Elaborer une stratégie globale française portant sur les divers niveaux des systèmes d'enseignement et de formation : primaire, secondaire général, enseignement technique, formation professionnelle scolaire ou par la voie de l'apprentissage, formations supérieures directement concernées par les autres niveaux (en particulier dans la formation des personnels)

A2- Inciter la Commission européenne à définir une stratégie sectorielle pour l'éducation à partir de sa "Nouvelle stratégie pour l'Afrique" et participer activement à son élaboration.

A3- Mener des études comparatives et des échanges d'expérience avec d'autres bailleurs bilatéraux (DFID, ACDI, etc.) concernant les stratégies respectives dans le secteur de l'éducation, dans un souci d'harmonisation et de meilleure complémentarité.

A4- Maintenir la priorité de principe accordée aux OMD 2 et 3, mais en élargissant le concept de scolarisation primaire universelle à la prise en compte de la recommandation de l'ONU : "*Formuler et appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile*".

A5- Concentrer les moyens de la coopération éducative française, actuellement trop dispersée, sur les pays les moins avancés de l'Afrique subsaharienne francophone accusant un retard certain dans l'atteinte des OMD, sous réserve qu'ils proposent des stratégies "solides".

A6- Inciter davantage les pays partenaires à présenter une stratégie sectorielle globale et, dans ce cadre, une définition réaliste et opérationnelle de ses objectifs et de ses priorités à court et moyen terme.

A7- Insister sur l'importance capitale, dans la stratégie sectorielle du pays pour l'éducation, d'un volet identifiable concernant le renforcement des capacités, notamment dans trois domaines : "pilotage institutionnel", "évaluation des résultats des élèves et culture de l'évaluation", "qualité des formations".

A8- Veiller à ce que le libellé des DCP soit suffisamment précis pour qu'il constitue un cadre effectif d'intervention et pour que les projets et programmes retenus dans le secteur de l'éducation puissent faire l'objet d'une évaluation, en respect du principe de la conditionnalité ex-post.

A9- Renforcer la cohérence et la complémentarité entre les objectifs et les actions des différents bailleurs. Placer le dialogue entre les PTF sous le signe de la transparence et de la mise en valeur de l'avantage comparatif de chacun d'eux.

B- Actualiser la stratégie sous-sectorielle concernant la scolarisation primaire universelle et la doter d'instruments plus performants

B1- Prendre en compte le fait que l'objectif de scolarisation primaire universelle implique, pour les enfants africains de 12 à 14 ans n'achevant pas leurs études primaires ou les achevant sans avoir construit les compétences indispensables à une poursuite de formation, le nécessaire développement de formules adaptées et gratuites de préapprentissage favorisant leur insertion professionnelle ou leur entrée dans une formation professionnelle. Accorder à cette question le même degré de priorité qu'aux OMD 2 et 3. Privilégier cette formule par rapport à l'allongement excessif et inefficace de l'enseignement primaire.

B2- Réaffirmer que le développement quantitatif de la SPU ne peut être dissocié d'un objectif de qualité de la formation primaire. Œuvrer auprès du comité de développement BM-FMI et auprès des comités stratégiques de FTI pour que soit complété à cet effet le référentiel de valeurs cibles (benchmarks) actuellement utilisé, pour y intégrer des valeurs cibles relatives à la qualité des acquisitions scolaires.

B3- Contribuer à ce que la communauté internationale des bailleurs considère les PMA les plus en retard du point de vue des OMD comme bénéficiaires prioritaires des aides -notamment de celles provenant des fonds fiduciaires-, quelles que soient les perspectives d'élargissement à d'autres pays éligibles.

B4- Dans le cadre de FTI, revoir les modalités des procédures d'endossement et de suivi des politiques sectorielles, par la création d'un groupe d'experts indépendant.

B5- Développer ou créer les pôles régionaux :

B5-1- En accord avec la CONFEMEN, renforcer et élargir les missions du **PASEC** et développer ses collaborations avec d'autres organismes (SACMEQ, ISU, IBM, ADEA). Aider le PASEC à former davantage de cadres nationaux, s'attacher à ce que ceux-ci soient effectivement en charge dans leur pays des questions d'évaluation dans des dispositifs pérennes. Développer une culture de l'évaluation à tous les niveaux des systèmes éducatifs. S'intéresser au développement des divers types indispensables d'évaluation, jusqu'aux évaluations des élèves par leurs maîtres. Développer une collaboration entre le PASEC et le pôle de Dakar sur la relation coût/efficacité.

B5-2- Conforter et renforcer le **pôle de Dakar** : assurer son financement sur des bases multilatérales élargies et faire évoluer le fléchage actuel des participations financières vers une contribution des différents bailleurs à un fonds unique ; élargir ses missions à l'ensemble des questions du secteur global de l'éducation, lui donner les moyens de former davantage de responsables africains ; inclure dans sa sphère d'intervention les pays anglophones et lusophones de l'Afrique subsaharienne ; développer ses partenariats institutionnels (ISU, PASEC, DFID, ACIDI, IBM, universités africaines, etc.).

B5-3- Créer, en partenariat (UNESCO, OIF, ADEA, IBM, etc.), un "pôle qualité" concernant prioritairement l'Afrique francophone subsaharienne et l'enseignement de base. Ce pôle constituerait l'indispensable échelon de proximité et un lieu privilégié de recherche, d'échanges et de collaboration pour traiter des questions d'ordre pédagogique et didactique : programmes et curriculums, langues d'enseignement, supports pédagogiques -en particulier les manuels scolaires, pratiques d'enseignement, organisation des classes, contenus de formation initiale et continue des maîtres, environnement scolaire et participation des familles et des communautés.

Associer de nouveaux bailleurs à l'organisation, au fonctionnement et au financement des pôles (PASEC, pôle de Dakar, "pôle qualité").

C- Définir une stratégie sous-sectorielle adaptée concernant le post-primaire

La définition des stratégies éducatives revient aux pays. Ce qui suit constitue des recommandations devant permettre à la coopération française de se doter de principes d'action qu'elle aurait à faire partager à la fois par les pays bénéficiaires et par les autres bailleurs.

C1- Renforcer dans les faits l'acceptation de la logique nouvelle incluant l'impératif de s'appuyer d'abord sur la prise en compte des besoins de l'économie et des perspectives d'insertion professionnelle.

C2- Développer, dans le cadre de la formation initiale, mais hors système scolaire, un système d'apprentissage dual sous statut salarial, en étroite liaison avec les organisations d'artisans, notamment dans l'économie informelle urbaine.

C3- Appuyer le développement d'un système de formation et de conseil en direction des jeunes agriculteurs et des jeunes ruraux (mais également ouvert aux adultes), en collaboration avec les organisations paysannes.

C4- Susciter la création du cadre institutionnel indispensable au développement de l'apprentissage, définissant les responsabilités respectives des différents acteurs et les sources de financement.

C5- Rénover les formations préparant aux CAP, BEP et Bac pro et les cibler sur les emplois qualifiés - industriels et tertiaires- du secteur moderne. Sortir ces formations, sauf exception, du système scolaire. Créer un cadre partenarial pour le pilotage de ces formations.

C6- Pour les formations techniques de plus haut niveau, identifier avec les organisations professionnelles les besoins des entreprises du secteur moderne et réorienter l'enseignement technique vers la mise en place de ces seules formations, en partenariat avec les partenaires économiques et sociaux.

C7- Développer des coopérations régionales pour les formations spécialisées.

C8- Pour le secondaire général, assurer une meilleure maîtrise des flux. Développer une politique de bourses au mérite ; à l'inverse, demander une contribution financière aux familles appartenant aux catégories privilégiées.

C9- Limiter notre coopération dans l'enseignement secondaire général à la réforme des programmes et à l'appui au français langue d'enseignement.

C10- Dans l'enseignement supérieur, faire de l'appui des structures universitaires à la formation en français des enseignants du primaire et du secondaire (ou à celle de leurs formateurs) une priorité nettement énoncée.

C11- Afin de lancer les bases d'un consensus international sur la réorganisation du post-primaire en Afrique subsaharienne et en vue de vaincre les résistances locales au changement, organiser un ou plusieurs séminaires régionaux sur le thème de la formation professionnelle.

D- Placer au cœur de la stratégie éducative le volet essentiel de l'enseignement du et en français dans les systèmes d'enseignement et de formation des pays de l'Afrique francophone

D1- Jouer de l'avantage comparatif de la France et, en conséquence, donner une priorité sans équivoque aux actions de coopération éducative concernant l'amélioration de l'enseignement du et en français dans le système scolaire, à tous les niveaux, y compris dans les formations professionnelles.

D2- Mobiliser à cet effet non seulement les moyens dont dispose l'AFD, mais également l'ensemble du dispositif français : Instituts et centres culturels, Alliances françaises, établissements scolaires français du réseau de l'AEFE, ainsi que tous les partenaires institutionnels de la francophonie et les autres bailleurs francophones.

D3- Réinvestir le champ de la réflexion pédagogique et didactique, notamment en France et au sein des instances francophones (mise en relation et en cohérence des ressources universitaires ou autres et constitution d'une offre coordonnée d'expertise), et, régionalement, par la création du "pôle qualité" mentionné ci-dessus.

D4- Se prononcer clairement sur l'intérêt partagé de veiller simultanément à la qualité des enseignements dispensés dans les langues africaines et en langue française. Favoriser une approche convergente adaptée à chaque contexte et favorisant un réel bilinguisme.

D5- Développer des référentiels adaptés de compétences pour les enseignants et les élèves ainsi que des dispositifs et des outils d'évaluation.

D6- Aider à la production et à la diffusion de manuels scolaires adaptés, conçus localement et effectivement disponibles pour les élèves, pour l'enseignement du ou en français tout comme pour, le cas échéant, l'enseignement du ou en langue maternelle.

D7- S'attacher au développement des instruments d'appui à la maîtrise du français dans la société : développement de l'action des centres culturels et des alliances françaises vers les adultes ; redéfinition des missions des centres culturels français, dans l'Afrique subsaharienne notamment, qui doivent devenir des centres de services linguistiques à fort rayonnement ; présence dans l'environnement social des jeunes du livre en français à des prix abordables ; développement des émissions en français à la radio et à la télévision, à but didactique direct ou indirect, pour les jeunes comme pour les adultes.

E- Mettre à niveau et sécuriser le financement de la coopération éducative

E1- Renforcer de manière significative, au sein de l'APD globale, l'APD bilatérale consacrée effectivement à l'aide directe au développement dans le secteur de l'éducation, qui ne correspond qu'à 19% de ce qui est communiqué au CAD au titre de ce secteur et à seulement 5,3% de l'APD bilatérale totale. L'importance décisive du secteur de l'éducation pour assurer le développement est tel qu'elle justifie un très net rééquilibrage des moyens en sa faveur.

E2- Faire jouer au CICID et à la COSP un rôle accru en matière d'arbitrages budgétaires entre les différents secteurs affichés comme prioritaires.

E3- Au sein de l'APD consacrée à l'éducation, rééquilibrer les engagements entre les différents sous-secteurs, au profit de l'enseignement de base, véritable "parent pauvre" du secteur. Ce rééquilibrage doit tenir compte de l'élargissement de la conception de l'enseignement de base défini ci-dessus. La croissance récemment amorcée des engagements en faveur de l'éducation de base doit donc se poursuivre, et être consolidée à terme, dans la perspective de l'achèvement des remises de dettes PPTE et des C2D, afin de garantir l'indispensable prévisibilité de l'aide dans un secteur où les pays bénéficiaires connaissent des déficits importants, structurels et durables de financement et ont absolument besoin de garanties sur le long terme.

E4- Au sein de l'Agence internationale de développement (AID), faire valoir que la part des fonds attribués au secteur de l'éducation est insuffisante et qu'il conviendrait de rééquilibrer en conséquence la répartition entre les différents OMD.

E5- Veiller au caractère véritablement additionnel des fonds fiduciaires de FTI ; le rappeler aux autres bailleurs, notamment au sein de l'AID. La règle récemment adoptée au Caire doit de ce point de vue être respectée : Sont éligibles au fonds catalytique les pays dont le déficit de financement ne serait pas couvert par une augmentation de 50% des engagements des bailleurs.

E6- Augmenter la contribution française au fonds catalytique (à ce jour, 16 M€ annoncés pour la période 2007-2009, alors que le total des engagements des différents contributeurs s'élève déjà à 1 125 M\$ pour la période 2003-2008).

E7- Appuyer l'évolution permettant au FDPE de financer des organismes régionaux, initiée avec le pôle de Dakar. Faire bénéficier le PASEC et le futur "pôle qualité", eux aussi largement dédiés à la SPU, de financements FDPE.

E8- Alors que le 10^{ème} FED correspond à une augmentation de plus de 60% (22,7 Md€ contre 13,8 Md€), la France doit veiller à ce que le secteur de l'éducation soit traité de manière prioritaire, même si le développement de l'aide budgétaire globale rend difficile la traçabilité des crédits. Demander à la Commission européenne davantage de visibilité sur la part de son aide (FED inclus) allant au secteur de l'éducation et, au sein de celui-ci, à chaque sous-secteur.

E9- Veiller à ce que les DCP réservent bien aux secteurs de concentration choisis 80% des concours prévus.

E10- Ouvrir une réflexion sur l'opportunité de créer pour le secteur de l'éducation un fonds mondial et de trouver des financements innovants, comme en a bénéficié le secteur de la santé.

F- Rendre plus efficace le pilotage de la coopération éducative

F1- Associer davantage au pilotage de la coopération éducative le MENESR et le ministère chargé de l'emploi.

F2- Développer dans ce secteur une meilleure concertation avec les OSI et les collectivités territoriales, au sein du HCCI, mais aussi au sein de la COSP.

F3- Au sein de la DgCiD, attribuer à la DPDEV le rôle de chef de file pour coordonner la stratégie éducative.

F4- Faire de l'AFD l'opérateur unique de l'ensemble de la stratégie sectorielle relative à l'éducation et non plus seulement des deux sous-secteurs "éducation de base" et "formation professionnelle", en y intégrant également l'enseignement secondaire général et technologique, les formations supérieures impliquées dans les enseignements des autres niveaux et en la complétant par la prise en compte des langues d'enseignement dans le système scolaire et de formation professionnelle.

F5- Confier aux représentations locales de l'AFD le soin de préparer, à partir de son "cadre d'intervention pays", la partie des DCP correspondant au secteur de l'éducation.

F6- Inviter l'AFD à renforcer, au siège et dans ses représentations locales, les compétences techniques indispensables au pilotage de la coopération éducative, notamment en complétant l'approche économique et financière par une approche pédagogique.

F7- Inciter l'AFD à examiner les raisons qui amènent les bénéficiaires de l'aide dans le secteur de l'éducation à juger ses procédures trop lourdes, trop complexes et trop lentes.

F8- Renforcer le dialogue avec la Commission européenne, afin de suivre la coopération éducative européenne avec le maximum d'efficacité et de cohérence.

F9- Mieux associer l'AFD à l'action des trois pôles (PASEC, pôle de Dakar et "pôle qualité"), en vue notamment de développer un partenariat Sud / Sud facilitant une réelle appropriation par les pays de leur stratégie éducative.

F10- Associer étroitement l'AFD au choix et au suivi des experts français exerçant dans les pôles, afin de renforcer la cohérence du pilotage et de faciliter une politique efficace de gestion des ressources humaines.

G-Rénover et diversifier l'expertise et l'assistance technique

G1- Ne pas imposer à l'AFD un quota fixé a priori d'effectifs d'experts techniques, et a fortiori d'experts français.

G2- En lieu et place de l'assistance technique résidentielle, lorsque celle-ci est peu efficace, favoriser des partenariats durables, sur des programmes ou des projets précis, permettant à des institutions françaises ou francophones de mettre à disposition leurs experts pour une période donnée, par le biais de missions de courte ou de moyenne durée.

G3- Renforcer le potentiel d'expertise des pôles.

G4- Renforcer les échanges et les relations de travail entre les experts français et francophones en éducation exerçant à l'AFD, dans les pays bénéficiaires de l'aide, dans les pôles, à l'UNESCO, à la Banque mondiale et à Bruxelles.

G5- Repérer et davantage faire appel aux ressources d'expertise existant dans les collectivités locales et dans les ONG françaises.

G6- Contribuer de manière plus déterminée au développement de l'expertise dans les pays du Sud.

G7- Identifier au sein de l'éducation nationale française un vivier d'experts correspondant aux nouvelles exigences de l'assistance technique dans le secteur de l'éducation.

G8- Créer un dispositif et des modules de "préparation à l'emploi" pour les experts de l'éducation nationale.

G9- Développer des mastères spécialisés.

G10- Valoriser l'expérience acquise des experts techniques français au moment de leur réinsertion en France.

G11- Renforcer le rôle et les moyens du CIEP pour en faire une base plus opérationnelle et plus efficace de constitution de l'offre publique française d'expertise dans les appels à candidature internationaux ou émanant des pays bénéficiaires de l'aide.

Summary ¹

This document is the summary of the report drawn up by the Committee for strategic reflection on education and training presided over by Mr François Perret, supported by a group of independent experts². Formed at the initiative of the DgCiD who established the terms of reference, this committee has conducted an analysis² of French cooperation in education on the African continent and more particularly in sub-Saharan Africa. This analysis has led to a series of strategic planning proposals with the aim of achieving better overall effectiveness and more coherent involvement by France in terms of cooperation in education. This report was welcome as a follow-up to the 1998 reform concerning the merger of the Ministry of Foreign Affairs and the ministry of cooperation, and to the CICID's decisions³ in 2004 and 2005 to entrust the AFD with the role of operator for basic education and vocational training and to define a sector-wide strategy for education. It was also justified by the new direction taken by the international community at the turn of the century, making poverty reduction the main focus of official development assistance, and translating, particularly in the area of education, by a high priority to basic education.

Chapter I: The context of French cooperation in education

The situation of education in sub-Saharan Africa: progress still not up to expectations

Concerning basic education, significant progress has been accomplished recently in Africa in terms of gross intake rate in the first year of primary education (which has risen from 84% in 1998 to 94% in 2003). On the other hand, the primary completion rate, which measures the share of an age group reaching the last year of the primary cycle, is still mediocre overall (around 64% in 2003), bearing in mind that this average rate conceals disparities between countries, and within each country, according to family income, gender, and rural or urban environment.

In line with the mechanical pressure from primary school leavers, the proportion of a single age group registered in the first year of junior secondary education rose from 28% in 1990 to 46% in 2002 and, in the same time span, the proportion of students in tertiary education practically doubled. Enrolments in secondary and tertiary education increased more than in primary education, however access to general secondary or tertiary studies corresponds to the concerns and demands of the most privileged social classes rather than to the needs of the economy. This is confirmed by the very low growth in the percentage of secondary students in technical or vocational training (from 13 to 14% between 2000 and 2002).

Non-completion of primary education, exacerbated by high demographic growth and rural depopulation, means that many young people find themselves with no real basic training and jobless. As for the increase in enrolments in tertiary education, this does not result in better integration into the labour market for graduates, which is a source of multiple economic and social problems.

1) Drawn up in collaboration with Nicole Beaudlet, consultant expert

2) The committee conducted its work from June 2006 to February 2007; this report is based on (i) the study of a great deal of documentation, (ii) field work in Cameroon, Madagascar, Morocco, Niger, Rwanda and Senegal, and (iii) numerous meetings in Paris, Brussels and Washington with personalities and representatives of bilateral and multilateral agencies and civil society.

3) Inter-ministerial Committee for International Cooperation and Development

These observations are cause for alarm particularly from the point of view of poverty reduction.

The importance granted to the education sector coincides with the awareness by the international community of the clear connection between education and development. According to the UN, and by way of example, only half as many young people aged 15 to 24 who have completed primary education contract HIV/AIDS compared to those who have never attended school or who have dropped out before completing primary school. Education appears to have more impact on health than actual health sector activities; provided that the full course of primary education is completed. Dropping out of primary school considerably compromises the eradication of illiteracy, access to training at a later stage and/or to productive employment and, more globally, economic development.

Whatever the current increase in GNI, and due to the very high population growth in the countries concerned, the latter are unable to face up to the extent of the challenges in terms of education without recourse to substantial external financing.

Indeed, those countries with the lowest human development index are to be found in sub-Saharan Africa. The percentage of GDP devoted to expenditure on education varies from country to country from 0.4% to 9.6% for current expenditure, the median registering at 3.9% (current expenditure and investments) for the continent; however, the distribution of resources across the different levels of education also varies considerably depending on the country, due to the absence of fair, well-accepted policy choices. A very high concentration of public resources still benefits a minority of beneficiaries (on average, 39% of resources to the 10% most educated). On top of that, ill-adapted pedagogical and management practices demonstrate the overall crisis in governance of the African education systems.

International commitments: new dynamics underway but commitments towards education still too timid

Since the declaration for education for all pronounced in Jomtien in 1990 and more particularly the World Education Forum in Dakar (April 2000), the international community has been mobilized to ensure that “all children have access to and complete free and compulsory primary education of good quality”. In September 2000, the United Nations General Assembly adopted the Millennium Development Goals (MDG), two of which are directly concerned with education: MDG 2 which reiterates the Dakar “flagship” goal and MDG 3 “Promote gender equality and empower women”, which is translated in education by the goal of gender parity in the schooling system. To this should be added the target within MDG 8 to “develop and implement strategies for decent and productive work for youth” worldwide.

But beyond these declaration-like goals, the Dakar framework specifying “no countries seriously committed to education for all will be thwarted in their achievement of this goal by a lack of resources” has above all shown the way for renewed commitments by the international community in favour of education. The Monterrey consensus (2002), the different G7 summits that have followed on since 2000, and above all the implementation of the Fast Track Initiative (FTI) in 2002, are all attempts at materialising this commitment. In addition, the Paris Declaration in March 2005 made explicit the principles designed to increase the effectiveness of aid to be provided to recipient countries in order to reach the MDGs, including the necessary harmonisation between technical and financial partners.

In 2005, worldwide ODA, with 0.33% of GNI (106.8 billion USD, including 22.7 billion USD debt relief), had recovered its 1992 level, but the share of education was fairly modest (5.45 billion USD in 2001-2002, average on two years). And basic education only mobilised 1.54 billion USD (28% of world ODA on education). Concerning the debt relief or cancellation initiative for “Highly Indebted Poor Countries” (HIPC), insofar as this is conditioned by the production of a Poverty reduction strategy paper (PRSP) providing for the utilisation of debt cancellation for financing social sectors, the result was quite logically an increase in GDP devoted to social expenditure (education, basic healthcare, rural

development), from 5.9% to 8.2% between 1999 and 2004 in 24 countries. The creditors have also agreed in principle that debt reduction should be “additional” and not result in a decrease in other forms of aid (which, according to the OECD, is not really the case).

The increase observed in 2005 compared to 2004 is mainly to do with context: with the exception of debt cancellation and humanitarian aid, ODA only progressed by 2.9% in one year and was limited to 60 billion USD (15 billion USD for sub-Saharan Africa). From 2005 to 2006, there was a progression (excluding debt relief) of only 2% and, according to the OECD Development Assistance Committee (DAC), this should decline again in 2007.

However, the Monterrey summit in March 2002 had set rich countries the goal of devoting 0.7% of GNI to official development assistance with a view to achieving the MDGs. Reaching this target would require substantial financial efforts on the part of the DAC member states: according to studies carried out by the World Bank, external financing for universal primary education alone would represent between 5 and 7 billion USD annually until 2015, including over 3.1 billion USD for Africa, i.e. three times the worldwide ODA devoted to basic education and with a greater share of this financing granted to Africa, which should receive 50% as opposed to 10% in 2002.

Chapter II: General characteristics of the French strategy on education

An incomplete and piecemeal strategy

The education sector was one of the priorities for cooperation designated by the CICID in 2002⁴. The July 2004 CICID marked the announcement of the elaboration of sectoral strategies and the preparation in each country, under the authority of the Ambassador, of “partnership framework documents” (PFD), designed with the national authorities. Operations concerning basic education and vocational training were placed under the responsibility of the AFD, as central operator, with support to Francophonie, French language teaching and tertiary education remaining the responsibility of the Ministry of Foreign Affairs. The May 2005 CICID validated “the education sector strategy” focused on achieving MDGs 2 and 3. This strategy does not cover the crucial issue of post-primary education (secondary education, vocational training, integration of young people into the labour market). There is no mention of the training of executives and of trainers for primary and secondary school teachers, usually an integral part of tertiary education.

Last of all, it only marginally covers the issue of languages used for teaching, which creates a problem of clarity and coherence in French cooperation in countries where the teaching language is essentially French. Indeed, the Ministry of Foreign Affairs is still directly responsible for the teaching of the French language, which is implemented by the SCACs (The Cultural Services of the French Embassies) using procedures and instruments that are different from those used by the AFD. At the same time, a local contracting authority runs the programmes or projects developed and financed by the AFD in the education systems. The disparity in operating modes comes at a time when France is upholding the principles of harmonisation in aid and of alignment on national procedures.

Analysis of the 33 PFDs drawn up to date (of which 18 have chosen to focus on the sector of basic education and/or that of vocational training) demonstrates just how difficult it is to choose a limited number of priority sectors in the different countries, which have, in many respects, a strong tradition of exchange and cooperation with France. Thus, “lower-priority sectors”, “transversal areas of intervention” or “sectors on hold” are all to be found in the PFDs. This observation witnesses the difficulty experienced

4) Six sectors are considered as priorities: water and sanitation, education, health and the fight against aids, agriculture and rural development, infrastructures in sub-Saharan Africa, development of the productive sector in the poorest countries, to which a seventh sector has been added concerning the protection of the environment and biodiversity.

by the countries in designing true sectoral policies with a list of priorities, due to the extent and diversity of their needs, and thus argues in favour of directing interventions by French cooperation towards providing support for the development of these sectoral policies and thus for national capacity building.

Financing of French cooperation: resources that do not reflect the challenges and the commitments made by France

In 2006, France ranked fifth in absolute value of total ODA (8 213 billion euros). In terms of effort, France was in second place out of the G7 countries (with 0.47% of GNI).

The legitimate satisfaction that could be drawn from this is to be put into perspective in the light of the current rules for declaring ODA to the DAC, which allow for financial commitments to be taken into account that only remotely correspond to what characterises genuine aid to developing countries: financing of French overseas territories, aid to refugees, cost for the government of foreign students registered in tertiary education, some debt relief, and cost of schooling for students from PSZ (priority solidarity zone) countries in French schools abroad.

With a total of 1 229 million euros (2004 figure), France theoretically devotes 27% of its overall bilateral ODA to education. However, if the school fees for students from developing countries in France (732 million euros registered in the finance act), the cost of schooling for students from the same countries in French schools abroad amounting to 94 million euros, and 165 million euros for Mayotte, one of the French overseas territories, are all deducted, this leaves only 236 million euros to the direct benefit of the education sector in developing countries.

Taking basic education alone, the Ministry of Foreign Affairs and the AFD committed 63 million euros in 2004 out of the 236 devoted to education. French aid to basic education in the bilateral framework does not therefore appear to be a genuine priority as yet.

The significant increase observed since then: 93 million euros in 2006 and 122 million euros in 2007 is mainly to be put down to the Debt relief and development contracts (C2D) for Mauritania and Cameroon. Commitment projections made by the AFD for the coming years (from 100 to 150 million euros annually) are based on fragile suppositions regarding the Ministry of Foreign Affairs' grant to the AFD and on the signature of other C2Ds.

Two indications are therefore to be drawn from the above analysis of French financing of the education sector in developing countries:

- *a low volume of bilateral ODA devoted to basic education, which reflects neither the challenges nor the commitments made,*
- *relative projected growth that cannot be considered as sustainable.*

Chapter III: The commitment to the goal of universal primary education

International mobilisation has begun to bear fruit but faces many challenges

Distinct progress has been made since 2000 towards reaching the goals of education for all introduced by the Dakar summit in 2000 and set out in the MDGs on universal primary education (MDG2) and gender parity in the school system (MDG3). In particular, the gross intake rate to the first year of primary school is seen to have risen from 84% in 1998 to 94% in 2003 and the gross intake rate to the final year of primary education from 57% to 64% in the same period. These results, however encouraging they may be, give a fair idea of the quantitative challenges still to be confronted: enrol the 10% or so children who still have no access to school and who belong to the most destitute and marginalised segments of the population, and keep the 25% or so children, who currently drop out in the course of study, in school through to the end of primary education, failing which they cannot benefit from sustainable literacy.

Quality represents a major challenge: in the absence of genuine school learning achievements at the outcome of primary education, it is clear that the impact of universal schooling on development is likely to be very limited. Now the situation in this respect, especially in sub-Saharan Africa, is cause for concern: the percentage of students completing primary schooling who master basic knowledge and skills is estimated at 50%.

Various initiatives have been taken by donor countries or multilateral agencies in order to meet the challenges. The Fast Track Initiative (FTI) is today the spearhead of international mobilisation for universal primary education. The “Fast Track” Initiative came into being in 2002 in the Monterrey spirit and can be primarily defined by the setting up of a partnership framework between developing countries eligible for the International Development Association (IDA) on the one hand, and donor countries and institutions on the other, with the aim of accelerating progress towards MDGs 2 and 3. The idea is to mobilise bilateral and multilateral financing on the basis of a commitment from the recipient countries - in practice by presentation of a credible “education” plan targeting the achievement of these goals, in addition to financial efforts these countries undertake to devote to their education sector, more particularly to primary education. 31 countries had been elected to FTI by end 2006 and had been able to benefit from financing⁵ or were in the throes of doing so. 28 more countries should join the initiative by end 2008, which would enable coverage of all the countries theoretically concerned, 40 of which belong to the French solidarity zone.

The force and originality of Fast Track lies in the partnership built around the implementation of a policy targeting the attainment of the education MDGs. The “indicative framework” is the initiative's major tool, enabling a full awareness of the situation and of the operation of the countries' education systems, by means of indicators. This framework also sets “benchmarks” in order to define leeway in terms of mobilisation of financial resources for improving system effectiveness and efficiency.

However, due to the difficulty in defining a “standard”, no measure or benchmark exists as yet in the area of educational quality. This gap needs to be filled as soon as possible no matter how difficult the task may be. The World Bank evaluation group and other partners began tackling this issue in 2006. In addition, the IMF and World Bank development committee recalled, during the Singapore meeting in September 2006, that in targeting universal education by 2015, it is not appropriate to implement a strategy that would aim first at increasing access and then at improving results, but that these two goals must go hand in hand. In terms of evaluation of the quality of education, France can offer well-acknowledged, sound expertise (see below).

Through its experience and the innovative devices it has set up, France has an important role to play in international initiatives to accelerate progress toward universal primary education

Now that the Fast Track Initiative, to which France contributed much in the design phase, is growing in momentum, it is not free from the danger of drifting away from its initial principles. France must put all its influence into play to ensure that the following principles are respected:

- change the current frame of reference and the sectoral strategies with a view to considerations on improving the quality of primary education
- give priority to the least developed countries (LDC) in future endorsements for the initiative
- ensure the subsidiarity of financing on global fiduciary funds (especially the catalytic fund for which the conditions of access have been greatly expanded recently) in relation to local (national or bilateral external) financing
- improve the quality of the endorsement processes by setting up a “quality” control device and through capacity building for local groups of donors in connection with the local World Bank representatives (TTL).

5) Either by way of an increase in bilateral contributions, or via two fiduciary funds fuelled by donor countries and managed by the World Bank : the Catalytic Fund (CF) -to fill the gap between government financing of education plans and necessary financing- and the Education Program Development Fund (EPDF) to help with elaborating these plans

France recently decided to make a financial contribution to the Fast Track fiduciary fund (20 million euros over three years on top of the 1.3 million euros paid in 2006). Its financial participation in the FTI is still modest (compared to other partners like the United Kingdom and the Netherlands) even if the overall bilateral financial support analysed above is added (over 90% of which concerns countries elected to or eligible for Fast Track).

In any event, whatever suppositions are taken into account for an increase in financing, it is important for France, in partnership with the bilateral and multilateral agencies, to expand on the comparative advantage it enjoys in the field of national capacity building for countries in sub-Saharan Africa in the area of education and training. Focus should be on three major directions as indicated below.

Consolidate and develop further the role played by the regional Pôle de Dakar for education sector analysis in terms of education system analysis and of support to the development of national sectoral policies

Essential reforms do not only involve an increase in financial resources or in capacities. They require the African governments to take policy decisions. Now, shortfalls in strategic management and the absence of effective management, at all levels of the education system, are highlighted in practically all the Country Status Reports (CSR) on national education systems carried out by national experts with the assistance of the World Bank and of the Pôle de Dakar for education sector analysis set up by France in 2001. This platform of expertise based at UNESCO's regional office for education in Dakar has acquired a reputation for competence, in a very short lapse of time, through diagnostic studies, support to the definition of educational policy documents and instruments at the request of the different countries, publication of reports updating progress towards education for all and, more recently, setting up of a programme of distance learning in sectoral analysis designed for African executives in charge of educational issues. Besides, the Pôle must make further changes to its modus operandi in order to cover post-primary education and facilitate intersectoral trade-offs in sectoral analysis carried out in partner countries.

To present, the Pôle has covered most French-speaking African countries. It wishes to widen the scope of its activities and strengthen its capacity for action in order to better address the demand.

It will benefit from significant support from the EPDF for 2007. Ongoing discussion between France and UNESCO must be pursued with a view to revising their initial agreement and to setting up a single fund to accommodate other financial partners. It is hoped that the Pôle will be able to develop institutional links with its main partners and so participate in the formalisation of a diagnostic exchange network on the operation of Africa's education systems.

Reinforce PASEC in order to contribute more effectively to improving the quality of education

The CONFEMEN (Conference of Ministers of Education in countries sharing the French language) Programme for the analysis of education systems (PASEC)⁶, based in Dakar, has been conducting assessments of student learning in French and maths in grades 2 and 5 of primary school in several countries since the early 1990's. Since 1996, it has been using the same evaluation tools in five countries, making it possible to compare the performances of each country, for more than 500 schools and around 20 000 students. The assessments reveal that, out of the 74% of students reaching the fifth grade of primary education, almost half have not acquired the knowledge and skills specified in the curricula and one quarter obtain performances below the minimum acceptable level. PASEC has also studied the positive or negative factors that have an influence on results.

The evaluations, which should figure in any programme related to the development of education, very often stem from the initiative of donors and rarely from that of national authorities. PASEC's role and resources could be consolidated to allow for the training of national executives and the development of national structures in the area of evaluation. Finally, strengthening its collaboration with the Pôle de Dakar would enable a better consideration of cost effectiveness.

6) PASEC has established partnerships with OIF, ADEA, UNICEF, IREDU, Pôle de Dakar, the French MENESR and the World Bank.

Create a quality centre for education in French-speaking sub-Saharan Africa

The missions assigned to PASEC and to the Pôle de Dakar for education sector analysis do not yet make it possible to go into what is at the very heart of an improvement in quality: teacher training and pedagogy, the role of parents and communities and that of the school's administration and educational management.

The Committee therefore proposes the creation of a “quality centre” that would constitute a resource base and a place for exchange and collaboration at the disposal of the countries, in the areas of pedagogy and didactics, teacher training and school environment. It would facilitate South/South collaboration, recognition of the specificities of the region and of each country, as well as the dissemination and sharing of tools, experiences and good practice.

This “quality centre” would symbolise, as much as Pôle de Dakar and PASEC, the comparative advantage of France in the world strategy concerning education.

However, ensuring universal primary education is not enough. Every young person must be given the chance of obtaining qualifications providing him/her with access to employment and enabling him/her quit the poverty trap. French cooperation should therefore rapidly define a unified and coherent strategy covering the entire education sector: primary, general secondary, technical and vocational education and training both in-school and through apprenticeship, tertiary education, at least in as far as this level contributes to the qualitative development of the previous levels (training of primary and post-primary personnel and, in French-speaking countries, training in French).

Chapter IV: Define an appropriate strategy for post-primary education and vocational training

Along with the generalisation of primary education, pressure of demand on post-primary education is growing rapidly and this cannot be addressed by the systematic increase in general secondary supply alone. Post-primary education must thus be considered in the light of the needs of the economy and of society, and also of financing capacities. This does not mean that it is to be given the same priority as basic education but that the question is raised as to the future of young people at the outcome of primary education.

The organisation of post-primary education seems basically ill adapted in Africa judging from the trends in enrolments and the characteristics of the economies and the labour markets. African countries usually adopt schooling in developed countries as a model: with studies of a general nature at secondary or at tertiary level. Indeed, historically, the education system in French-speaking African countries was developed with the aim of training civil servants and parastatal officials. However, public services have recruited little since the period of structural adjustment. The privatisation of public enterprise did not create the expected jobs and the development of private enterprise in the modern sector is still very limited. The informal or traditional economy therefore accounts for the vast majority of the labour force, i.e. 80 to 90% of the working population, including the agricultural sector.

These post-primary training systems also have poor internal and external returns: repetition, exclusion and failure are costly for families and national budgets. Quantitatively, at each leaving level in secondary and tertiary education, student flow exceeds employment possibilities. In addition, in the informal sector there is a lack of skilled workers, technicians and qualified executives. Qualitatively, companies criticise what is learnt in technical training institutions, considering this as too theoretical and not in line with professional realities. Besides, quality vocational training would require technical resources and good teachers. However, budgets are limited and this is detrimental to the professionalisation of training and its effectiveness. As for the informal sector, it cannot invest in modernising its equipment, nor in improving the skills of its manpower.

The organisation and the goals of post-primary education have not yet been the subject of analysis or reform in the majority of African countries. Effective structural reorganisation should involve a financial contribution from governments for those with the least training, those who have hardly or not at all benefited from a capital of

education, given that the reduction of illiteracy is a prerequisite for access to vocational training and economic development. On the other hand, it would be the responsibility of businesses, economic organisations, and possibly beneficiaries, to ensure significant funding of training in the most productive and profitable sectors.

The above observations lead to a set of four proposals:

- Design pre-apprenticeship formulas for 12-14 year olds

These formulas should be devised as a component of universal primary education, directed at young people who have had little or no schooling or who have not acquired the expected skills during primary schooling, and who, in addition, are too young legally to enter into an apprenticeship. The pre-apprenticeship formulas could consolidate basic school learning, contribute basic knowledge in the fields of science, technology, economy, culture and civic life, and prepare guidance towards a family of occupations by organising contacts in different professional environments, including young people to be integrated in the rural economy.

Governments should support these initiatives politically and financially, and even coordinate them. Donors, professional organisations, NGOs and local government should have the possibility of involvement.

- Rehabilitate apprenticeship and favour it over present day school technical training

European cooperation today is very much in support of rehabilitating apprenticeships as initiated by German and Swiss cooperation under the name of dual apprenticeship, based on sharing out practical and theoretical training between a training centre and a workplace. It supposes a higher level of schooling on the part of apprentices than that required for traditional apprenticeship, and also a command of French.

Evaluations conducted by the French Ministry of Foreign Affairs have highlighted the need to create a sound institutional national framework for this apprenticeship: implementation of a frame of reference for training and certification to ensure the homogeneity of training courses and their recognition. Those artisan and farming organisations who are interested, should be involved, alongside public administration, in the definition, implementation and assessment of training courses, as well as in the negotiation of the rights and the obligations of each party.

Apprenticeship as recommended above enters directly into competition with normal school technical training. It is superior insofar as it is liable to train a huge mass of young people at lower unit costs and give them access to an occupation where present day technical training prepares first of all for a diploma. Its development implies rethinking the finalities and content of technical education, but African authorities are all too little prepared. French cooperation should therefore set itself the initial goal of facilitating this process.

- Prepare integration into the labour market at the different levels of general or technical education

While offering the necessary foundations for pursuing studies in a higher level of education, general education should also provide students with the ability to follow vocational training. Attempts have been made in the last three decades to professionalize secondary and tertiary cycles of education, from basic professional qualifications through to doctorates, as well as intermediary qualifications and master's degrees. Different options have been tried: literary, scientific and technological. They have proved costly and were not crowned with success. The African school systems should endeavour above all to improve the quality of general education, by providing the essential foundations, including the command of French, thus enabling students to adapt to changing knowledge and techniques and acquire work methods appropriate for vocational training.

For training courses aimed at direct entry into an occupation, it seems preferable to call upon specialised centres or organisations that are closer to the professional world rather than the current school-type institutions. The advantage of such training devices is that they associate professional partners in their

management, and benefit from financing and operating modes that are closer to the working world. The place of today's secondary technical and vocational education institutions must therefore be fundamentally reconsidered in connection with the professional world. Technical schools could either come into line with junior and senior general secondary schools and offer technical options with some professional emphasis, or else undergo radical transformation to become vocational training centres, which implies rehabilitating them and entrusting their management to the supervision of professional partners.

Those technical schools to be maintained should specialise in higher level qualification training courses addressing the needs of firms in the modern sector; the latter should be involved in the definition of standards for training courses and in certification, in updating and financing equipment, as well as in student selection. The development of regional cooperation, even South/South cooperation, should be strongly encouraged in order to make up for the low number of students to be trained at national level for the needs of the modern industrial sector.

- Rehabilitate general secondary education

Whatever the structural changes in post-primary education, access to general secondary education must be regulated from now on. The most effective contribution from French cooperation would consist in increasing internal effectiveness (quality of learning achievements for the highest number of students) and external effectiveness (relevance of curricula, in reference to future university or vocational training courses).

In order to guarantee equal access to general secondary education, African governments could be encouraged to introduce a merit system for grants for students unable to continue their studies for financial reasons and to request some participation from the wealthiest families.

In conclusion, the first step to be made by French cooperation on post-primary education could be to contribute to the definition of a “set of principles”, common to all technical and financial partners. The Ministry of Foreign Affairs and the AFD could take the initiative of organising regional seminars (on general post-primary organisation, pre-apprenticeship, rehabilitation of apprenticeship, government/civil society partnerships, diversification of sources of financing, etc.). Indeed, only a clear position on the donor side can bring about a decision to overhaul post-primary education from those in charge in the recipient countries. This national strategy should in any case involve ministries other than the ministry of education (finance, agriculture, small-scale/craft industry, vocational training) and also civil society, local authorities and representatives of the economic sphere. For the donors, the actions to be conducted and their financing would come alongside reforms planned by the governments.

Chapter V: Place teaching of and in French at the heart of the education systems

Africa is home to almost one third of the world's living languages. However, it is often languages of non-African origin (English, French, Portuguese, Arabic) that are used in education. Thus, actions by French cooperation in the education sector concern first and foremost countries where primary, secondary and vocational training is provided, in whole or in part, in French.

The Ministers of education in countries sharing the French language, brought together in CONFEMEN, recognised in October 2004 that the command of French, a language giving access to information and knowledge, was a major advantage for education of good quality and in the same way a tool for development. French is therefore not France's exclusive property, but “belongs to all those who have chosen it and who have the use of it”. Fostering its appropriation in French-speaking countries, means putting the acquisition of language skills at the service of development and not just “spreading” the French language.

In addition, analysis shows that, in all countries where French is the official language, alone or alongside other languages, its command is the key to access to knowledge, health and development. Used as the language of communication, it constitutes a “unification” instrument for governments allowing them to overcome rivalry connected to the use of one or more “native” languages. As the language used in administration, the mass media, justice and education, its command determines the exercise of citizenship. It is still the language used in economic transactions in spite of growing pressure from the English language. Finally, it addresses a social demand, insofar as it fosters the integration and promotion of individuals.

Putting the teaching of, and in, French at the heart of the education systems means adopting a language policy taking into account the following five measures.

Make teaching of, and in, French a priority for French cooperation in education

The issue of French is a strategic central element, as far as providing quality schooling, university education and vocational training in French-speaking Africa⁷ is concerned. However, the major problem of African schools is that the students do not always master French and, in many cases, neither do the teachers. The main source of the decline in the level of French and in its use in everyday life is thus to be found in the general deterioration of the education systems.

In many areas of cooperation, France offers capacities shared by other donors. On the other hand, the specific input from French cooperation in favour of the teaching of and teaching in French represents an unquestionable and legitimate added value for France that can be shared with other French-speaking countries through the intermediary of the OIF.

French cooperation must therefore ensure allocation of the necessary resources for the qualitative monitoring of French at all levels of education. The investment in training in French should also reach an adult population, by means of the Institutes and Alliances françaises and all the national training devices designed for adults.

Foster a convergent approach with national languages

Learning French in French-speaking Africa's education systems corresponds to the acquisition of a second language and to a bilingual or multilingual pattern of education. One of the major pedagogical challenges therefore lies with the relationship that is established in primary education between the official teaching language and the mother tongue. The “quality centre” should gather together studies on the duration of teaching in the mother tongue before use of the official language for learning. As the teaching of the mother tongue must in any case be taken care of by trained bilingual teachers, French cooperation's input towards teaching in French should therefore comprise a contribution, including financial, towards improving the teaching of the mother tongue.

Ensure the initial and in-service training of teachers in the French language

Teacher training should be one of the priorities for French cooperation. This requires that consideration be given to frames of reference. Indeed, teacher training must strengthen the teacher's confidence in his/her own knowledge of the language and provide him/her with pedagogical training for teaching the language and using it as a vector for education. Registered in the pluriannual plans for the development

7) The report is not part of an ideological debate on the future of the French language in Africa even if most socio-linguists agree that, in view of current demographic trends, the leading reservoir of French-speakers in the XXI century will be in Africa. The OIF estimates that there are already 200 million French speakers (including 128 million who speak fluent French) and this figure is constantly on the increase, particularly in sub-Saharan Africa.

of basic education, this training should mobilise the overall resources at the disposal of the French cooperation network (Institutes and Cultural centres, Alliances françaises) in the countries concerned and draw on the local Francophonie centres under the aegis of the OIF. Distance training must also contribute. More generally, university cooperation with developing countries should make initial and in-service teacher training its central goal (development of training institutes and departments of education). French schools belonging to the AEFÉ network could also be further mobilized to participate in pedagogical support actions designed for teachers.

Provide pedagogical support

France and countries sharing the French language benefit from sound know-how in the field of teaching French as a foreign language or as a second language, as a language taught or as a teaching language, that should be mobilised to assist partner countries in their thinking.

The Committee suggests that the quality of teaching of and in French be one of the “quality centre’s” priorities for action. The device should be based on collaboration between experts working in each country and those in the centre, in charge of the analysis and the elaboration of proposals and tools.

Within the school institution, the different stages of the introduction to French in the first years of schooling are to be redefined. Definition of a specific certification should go hand in hand with the generalisation of tools enabling the assessment of primary school students' French language skills. Student assessment should of course have teacher assessment as a corollary, on the basis of tests on pedagogical and language skills. A certification designed for adults outside the school context could also be envisaged.

The need for textbooks for learning French at affordable prices should lead to proposing programmes to assist with the design, edition and dissemination of schoolbooks in French produced in a national or regional framework, even if this clashes with the interests of French editors. Editors of textbooks could besides be involved in these programmes through incentive measures (co production).

Create a cultural environment to foster learning of and in French

Depending on the country, there are only between 5 and 30% of the overall population who really speak French. It would therefore be appropriate to create a cultural environment conducive to French around the learning of the language and out of school, since if French were to lose its practical use in civil society, it would be illusory to promote learning French at school. This is the mission of the cultural centres. In addition, books, television and radio are important vectors. Making books available in French at a low price is a fundamental issue for cultural policies in developing countries. Unfortunately, priority is still being given to the dissemination of French books rather than books in French. The radio, which constitutes the principal media in sub-Saharan Africa, should be used more systematically for broadcasting educational programmes. On a parallel, making television programmes locally and broadcasting them should be systematically encouraged. Mechanisms to assist in producing radio and television programmes have existed for a long time: they just need to be mobilised. In the same way, it would be appropriate to scale up the terrestrial broadcasting of TV5 in towns.

According to the Committee, supposing that the AFD were to be in charge of all operations concerning cooperation in education (see below), the DgCiD should continue to have responsibility for the teaching of French, outside of national education systems, and for promoting the French language in all sectors of social life; these are essential goals for consolidating the position of the French language in school. The education sector strategy validated by the CICID in 2005 did indeed give the responsibility for actions on language cooperation to a different department than the one in charge of educational cooperation. These actions were thus piloted by the SCACs for their implementation in each country, and not by the AFD.

Chapter VI: Make the strategic management of French cooperation in education more effective

Many stakeholders are involved in strategic management in terms of educational cooperation, both at decision-making level and at consultative level. There are, in addition, other bilateral and multilateral partners, including the European Union. Multilateral cooperation requires co-strategic management capacities. Moreover, newly initiated regional cooperation and the recent emergence of partnerships with other bilateral donors also call for a new conception of strategic management.

In this respect, the report places the emphasis on four points.

- *Regarding the definition of sectoral strategy at CICID level, it would be advisable to involve other ministries, theoretically co-decision makers (including the MENESR and the ministry in charge of employment), consult by way of the Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI), Non-Governmental Organizations (NGO), civil society, social partners and local public authorities, and benefit from the point of view of NGOs as to education systems and their context.*

- *To make the strategic management device coherent, the role of “leader” should be entrusted to the DPDEV, within the DgCiD, for the elaboration of a global sectoral strategy.*

- *It seems necessary to discard role sharing between the Ministry of Foreign Affairs in charge of strategy and the AFD as sector operator.* The AFD produced a document entitled « Cadre d'intervention sectoriel 2007-2009 Education et formation professionnelle » in November 2006 going into detail on “sectoral intervention strategy” and should not just simply put into practice a given strategy. The Committee proposes that, at central level, the AFD be involved from the start in elaborating sectoral strategy and, in the field, the AFD be given responsibility for preparing the part of the PFDs corresponding to the education sector. It also recommends that the AFD become the single operator for implementation of the overall education sector strategy: for “basic education” and “vocational training” sub-sectors and also general and technological education, tertiary education (in as far as its training courses are of use to the other education levels) and with due consideration to languages used in teaching. In addition, the AFD missions could be extended to regional cooperation and South/South cooperation. However, the AFD is also urged to examine the reason why aid beneficiaries find AFD procedures too complex in the field.

The Committee would therefore find it natural for the person in charge of the AFD locally to be officially considered as the Ambassador's principal advisor on education. This implies ensuring capacity building for the AFD persons in charge in the countries in terms of strategic management assistance and in pedagogical terms.

It also appears essential for French cooperation to be able to present government authorities and donor representatives with someone who has a good level of expertise in the area of education and an updated knowledge of the resources of the Francophone education systems, someone who is able to assist in strategic thinking and anticipate necessary policies, enlighten methodological choices, identify possibilities of collaboration and propose initiatives, discuss with donors and their experts, assist in finding operators and ensure programme monitoring and evaluation.

The concern for French capacity of intervention to be more professional implies reconsidering recruitment and training conditions for technical assistance personnel in the area of education. The AFD should also be involved in the choice and monitoring of technical assistants to the ministers, and similarly in the choice of French experts working in the different centres (Pôle de Dakar and PASEC, and the “quality centre”, if created).

- *On the international agenda, France should contribute more to strategic management on the multilateral side.* France's contribution to defining trends and educational strategy only appears explicitly in the framework of the launch and monitoring of the FTI; it would be appropriate for France to have a greater role, in this respect, and vis-à-vis donors and recipient countries, in the definition of criteria of eligibility. Aside from the FTI, while the multilateral share in French ODA is on a sharp upward trend, France does not seem to have

found the way of stating its presence to steer this aid, either at European Union, United Nations or World Bank level. The lack of visibility of French cooperation, often diagnosed as resulting from the increasing importance of multilateral aid, should be compensated for by greater participation in steering this aid.

Chapter VII: Diversify expertise and rethink technical assistance

Until very recently, French cooperation was still giving priority to technical support related to project implementation. It is important now to facilitate the emergence of education sector strategies as part of the national poverty reduction strategies. In this perspective, donor contribution is not limited to granting aid. To guarantee the most effective use of financial resources allocated to education, *specialised high-level technical assistance is essential for developing internal capacities in the recipient countries in order to enable them design, carry out, monitor and assess their national educational strategy.*

Technical assistance must therefore have a general advisory capacity at strategic level aimed at decision makers. It must help those in charge in the country examine the issues related to curricula and languages used in teaching, assessment of school results, teacher training, teaching aids, etc. Finally, it must provide support in finding a social consensus on the reforms to be undertaken that concern civil society and local public authorities. Capacities are already available at national and regional level. It is thus not necessarily a case of creating them but rather of mobilising and reinforcing them.

Moreover, technical assistance must change in its practices and even in its ethics in order to foster discussion and debate around analytical methods and models felt to be “imported” (concerning, for example, CSRs or Fast Track indicative framework) and thus facilitate national appropriation.

A new kind of technical assistance, different from that found in standard projects, is made necessary by the development of the sector-wide approach. Residential technical assistance within the countries is questioned. However, short-stay interventions by French experts also have their limitations: such experts are not always well aware of the characteristics of the local education systems and may draw conclusions with reference to the French system that they use implicitly as a model. Also, short missions do not enable giving support to those in charge locally, which makes it delicate to transfer skills. Other forms of technical assistance must be explored. It is in any case now up to the recipient countries to decide on this.

It is undoubtedly preferable to mobilise teams and centres of resources than just single experts. Competence centres (Pôle de Dakar for education sector analysis, PASEC, quality centre) should make it possible to enter into new collaborations with other donors and to develop South/South cooperation, in connection with OIF and ADEA. Also, to benefit from long-term technical assistance, sustainable partnerships, via the centres, could be created with French and/or French-speaking institutions, universities, research centres, académies or local public authorities.

However, in spite of the work carried out by FCI, French expertise is still not sufficiently identified and prepared: neither universities nor education managers are sufficiently encouraged to develop it. The MENESR should be mobilised to this end in order to conduct work on identifying expertise. The universities and ESEN should, on their side, be entrusted with the responsibility of training these experts, in connection with the Ministry of Foreign Affairs. The CIEP's role could be consolidated to detect, constitute and enhance the provision of expertise in the education sector. On the other hand, nothing is clear as yet on the mobilisation and preparation of experts coming from local public authorities. Finally, expertise should be solicited from NGOs, all the more so as they can participate in detecting competences in developing countries.

On a parallel, it would be appropriate to review the recruitment rules practised by the Ministry of Foreign Affairs: the reduction in contract recruitments and the application of strict rules regarding contract duration are such as to rapidly turn the rare professional people in the sector away and towards other institutions. Constituting a pool of experts would also require the MENESR to give consideration to secondment rules.

Conclusion

The situation of education in sub-Saharan African countries, especially in French-speaking countries, is still cause for alarm, even if enrolments at the start of primary school are on the rise everywhere: completion rates are still mediocre overall and, above all, the quality of schooling is insufficient. Also taking into account high demographic growth and rural depopulation, a great many young people find themselves with no real basic training and with no perspectives of filling a decent job. This situation thwarts the fight against poverty and increases the probability of a social explosion.

Whatever the current growth of their GNI, the countries concerned cannot, with their own resources, ensure quality universal basic education and provide qualifications for a maximum of young people allowing for their integration into the labour market. To do so, they need considerable sustainable and foreseeable external aid of which French cooperation must take a greater share. In this perspective, it is important to restore the balance of ODA in favour of the education sector and, first of all, towards basic education to include an initial preparation for labour integration, especially in French-speaking LDCs where aid should be focused. But this measure only makes sense if it goes along with the definition of a unified and coherent strategy covering the education sector as a whole, from primary through to tertiary education, at least in as far as the latter level contributes to teacher training for the previous levels. In addition, the committee recommends that the implementation of this strategy be entrusted to a single operator, the AFD; this requires the reinforcement of expertise specific to the education sector, within the AFD and its local representations.

There are obviously two major priorities: look for an improvement in the quality of education taking into account the needs for professional qualifications and, on the other hand, reinforce the command of the French language with students, apprentices and teachers or trainers.

Collaboration and economies of scale will be necessary to succeed. It is particularly important to develop coherent expertise, strengthen existing regional centres of sector analysis (Pôle de Dakar) and of assessment (PASEC), and create a new regional “quality centre” in charge of pedagogical issues. On these three aspects, partnerships must be encouraged with multilateral institutions, African organisations, and other bilateral donors. In France, it would be of value to call upon the expertise of local public authorities and NGOs, as well as that of the MENESR, of its public institutions and its universities, in order to develop resources of expertise in education.

The purpose of French expertise must be one of capacity building in the educational structures of the countries benefiting from aid. The imperative reforms to be made in the African education systems require the African governments to take policy decisions. The principle whereby the existence of realistic sectoral policies condition aid to the education sector should be adopted by France and by the donor community.

In conclusion, the Committee wishes to emphasise the fact that the new dynamics in French cooperation in education are urgently needed for French-speaking sub-Saharan African countries.

Summary of recommendations made in the report

A- Complete the education sector strategy

A1- Develop a global French strategy covering the different levels of the education and training systems: primary education, general secondary education, technical training, vocational training (school or apprenticeship) and tertiary education directly related to the other levels (particularly in the training of personnel).

A2- Encourage the European Commission to define an education sector strategy based on its “New strategy for Africa” and actively participate in its development.

A3- Conduct comparative studies and exchange experience with other bilateral donors (DFID, CIDA, etc.) on their respective strategies in the education sector, with a view to harmonisation and enhanced complementarity.

A4- Continue with the general priority granted to MDGs 2 and 3, but widen the concept of universal primary education to take the UN recommendation into account: “*develop and implement strategies for decent and productive work for youth*” worldwide.

A5- Concentrate French educational cooperation resources, too scattered at present, on the least developed countries of French-speaking sub-Saharan Africa that are seriously behind in reaching the MDGs, provided they submit “sound” strategies.

A6- Further encourage partner countries to present a global sector strategy and, in this framework, a realistic and operational definition of short and long-term goals and priorities.

A7- Insist on the vital importance of an identifiable component, in the country's education sector strategy, concerning capacity building, particularly in three areas: “institutional strategic management”, “assessment of student results and assessment culture”, “quality of education”.

A8- Ensure that PFD content is sufficiently precise to constitute an effective framework for intervention and to allow for assessment of the projects and programmes selected in the education sector, with respect to the principle of ex-post conditionality.

A9- Reinforce coherence and complementarity between the goals and actions of the different donors. Focus the dialogue between TFPs on transparency and on enhancing the comparative advantage of each.

B- Update the sub-sector strategy on universal primary education and equip it with more efficient instruments

B1- Take into account the fact that, for African children between the ages of 12 and 14 not having completed primary studies or completing them without having gained the necessary skills for further training, the goal of universal primary education necessarily implies the development of free pre-apprenticeship formulas specially designed to facilitate integration into employment or admission to vocational training. Grant the same degree of priority to this issue as to MDGs 2 and 3. Give priority to this formula rather than to the excessive and ineffective extension of primary education.

B2- Reaffirm that the quantitative development of UPE cannot be separated from the goal of quality in primary education. Work with the WB-IMF development committee and with the FTI strategic committees to complete the FTI indicative framework currently in use, incorporating benchmarks related to the quality of school learning achievements.

B3- Contribute to the international community of donors considering the LDCs the furthest behind in terms of the MDGs as priority aid recipients -particularly aid from fiduciary funds-, whatever the perspectives of extension to other eligible countries may be.

B4- In the FTI framework, review the modalities of sector policy endorsement and monitoring procedures, by creating a group of independent experts.

B5- Develop or create regional centres:

B5-1 In agreement with the CONFEMEN, reinforce and expand PASEC missions and develop PASEC's cooperation with other organisations (SACMEQ, UIS, IBM, ADEA). Assist PASEC in training more national executives, taking care that these are indeed in charge of assessment issues in sustainable mechanisms in their country. Develop an assessment culture at all levels of the education systems. Explore the development of the different essential types of assessment, through to pupil assessment by their teachers. Develop a working relationship between PASEC and Pôle de Dakar on cost effectiveness.

B5-2 Consolidate and reinforce the Pôle de Dakar: ensure financing on a broader multilateral basis and have financial participation redirected towards a contribution from the different donors to a single fund; broaden the scope of its missions to all issues concerning the global education sector and provide it with the necessary resources to train more African executives; include sub-Saharan English-speaking and Portuguese-speaking countries in its operations; develop its institutional partnerships (UIS, PASEC, DFID, CIDA, IBM, African universities, etc.).

B5-3 Create, in partnership (UNESCO, OIF, ADEA, IBM, etc.), a “quality centre” concerning first and foremost French-speaking sub-Saharan Africa and basic education. This centre would be the indispensable local-based centre, favourable to research, exchange and joint efforts for handling pedagogical and educational issues: syllabus and curricula, languages used for teaching, teaching aids -especially textbooks-, teaching practices, class organisation, content of initial and in-service teacher training, school environment and family and community participation.

Involve new donors in the organisation, operation and financing of the different centres of activity (PASEC, Pôle de Dakar, “quality centre”).

C- Define a well-adapted sub-sector strategy for post-primary education

It is up to the countries to define their educational strategies. The following recommendations should enable French cooperation to adopt principles for action that should be shared by both recipient countries and donors.

C1- Effectively reinforce acceptance of the new rationale, including the requirement of firstly considering the needs of the economy and employment perspectives.

C2- Develop, in the framework of initial training, but outside the school system, a system of dual apprenticeship with a salary status, in close connection with the artisans' organisations, especially in the informal urban economy.

C3- Support the development of a system of training and guidance directed at young farmers and rural youth (also open to adults), in cooperation with the farmers' organisations.

C4- Initiate the creation of the institutional framework essential for the development of apprenticeship, defining the respective responsibilities of the different stakeholders and the sources of financing.

C5- Update the training courses leading to institutional vocational training certificates (CAP, BEP and Bac pro) and target this training on qualified jobs (industrial and tertiary) in the modern sector. Remove these training courses, apart from a few exceptions, from the school system. Establish a partnership framework for managing these training courses.

C6- For higher level technical training, identify the needs of firms in the modern sector, together with the professional organisations and redirect technical education towards setting up appropriate training courses only, in partnership with economic and social partners.

C7- Develop regional cooperation for specialised training.

C8- For general secondary education, improve flow regulation. Develop a merit policy for grants; request a financial contribution from families from privileged backgrounds.

C9- Limit French cooperation in general secondary education to the reform of curricula and to supporting French as the language to be used for teaching.

C10- In tertiary education, make support of university structures for primary and secondary teacher training in French (or to that of teacher trainers in French) a clearly stated priority.

C11- In order to lay the foundations for an international consensus on the reorganisation of post-primary education in sub-Saharan Africa and with a view to overcoming local resistance to change, organise one or several regional seminars on the subject of vocational training.

D- Place the essential component of the teaching of and in French, in education systems in French-speaking countries, at the heart of the educational strategy

D1- Highlight France's comparative advantage and, as a result, give unequivocal priority to actions for the improvement of teaching of and in French in the school system, at all levels, including vocational training.

D2- For this purpose, mobilise not only AFD resources but also all the French instruments: Cultural centres and institutes, *Alliances françaises*, French schools in the AEFÉ network, as well as all the institutional partners and other French-speaking donors.

D3- Reinvest in the field of pedagogical and educational considerations, particularly in France and within French-speaking authorities (connecting and making coherent the different university or other resources, constitution of a coordinated offer of expertise) and regionally, through the creation of the “quality centre” mentioned above.

D4- Speak out clearly for the shared advantage of ensuring the quality of teaching both in African languages and in the French language. Prefer a convergent approach adapted to each context and fostering genuine bilingualism.

D5- Develop frames of reference for teacher and student skills, as well as assessment tools and devices.

D6- Help with the production and dissemination of textbooks, designed locally and actually available to students, adapted for the teaching of or in French and also, if appropriate, for the teaching of or in the mother tongue.

D7- Give particular care to the development of instruments to support the command of French in society: development of cultural centre and *Alliance française* activities designed for adults; redefinition of the missions of the French cultural centres, particularly in sub-Saharan Africa, which must develop into highly influential language centres; presence of books in French at affordable prices in young people's social environment; development of radio and television programmes in French, with a direct or indirect educational aim, for youth and adults alike.

E- Scale up and secure financing of ODA for education

E1- Significantly reinforce, within global ODA, bilateral ODA actually devoted to direct aid to development in the education sector, which only corresponds to 19% of what is communicated to the DAC for this sector and to only 5.3% of total bilateral ODA. The crucial importance of the education sector in development is such that it justifies very clear rebalancing of resources.

E2- Have the CICID and the COSP play a greater role in terms of budget trade-offs between the different sectors announced as priorities.

E3- Within the ODA devoted to education, balance out the commitments between the different sub-sectors, to the benefit of basic education, which is the most disadvantaged one. This must take into consideration the broader conception of basic education as defined above. The recent step-up in commitments to basic education must continue, and be consolidated in time, with a view to completing the HIPC and C2D debt remissions, in order to guarantee the necessary predictability of aid in a sector where recipient countries have substantial structural and lasting financing deficits and absolutely need guarantees for the long term.

E4- Within the International Development Association (IDA), highlight the fact that the share of funds allocated to the education sector is insufficient and that it would therefore be appropriate to review distribution across the different MDGs.

E5- Ensure that the truly additional nature of the FTI fiduciary funds is respected; remind other donors, particularly within the IDA. The rule recently adopted in Cairo must be followed on this point: countries whose financing deficit would not be covered by a 50% increase in donor commitments are eligible for the catalytic fund.

E6- Increase the French contribution to the catalytic fund (to date, 16 million euros announced for the 2007-2009 period, while total commitments of the different contributors already reaches 1 125 million euros for the 2003-2008 period).

E7- Support developments enabling the EPDF finance regional organisations, initiated with the Pôle de Dakar. Make PASEC and the future “quality centre”, also very much dedicated to UPE, benefit from EPDF financing.

E8- While the 10th EDF corresponds to an increase of over 60% (22.7 billion euros compared to 13.8 billion euros), France must ensure that the education sector is handled as a priority, even if the development of global budget aid makes credit traceability difficult. Request more visibility from the European Commission on the share of its support (including EDF) allocated to the education sector and, within this, to each sub-sector.

E9- Ensure that the PFDs do set aside 80% of forecasted support to the selected priority sectors.

E10- Initiate thinking on the timeliness of creating a world fund for the education sector and of finding innovative financing, as for the health sector.

F- Make the strategic management of cooperation in education more effective

F1- Provide for greater involvement by the MENESR and the ministry in charge of employment in the strategic management of educational cooperation.

F2- Develop more effective cooperation in this respect with NGOs and local public authorities, within the HCCI, but also within the COSP.

F3- Within the DgCiD, assign the role of leader to the DPDEV to coordinate the educational strategy.

F4- Make the AFD the single operator of the whole education sector strategy and no longer of only the two “basic education” and “vocational training” sub-sectors, also incorporating general and technical secondary education, tertiary education to do with education in the other levels and with due consideration to the languages used for teaching in the school system and in vocational training.

F5- Entrust the local AFD representations with the preparation of the part of the PFDs corresponding to the education sector, based on its “country intervention framework”,

F6- Call upon the AFD to strengthen its technical skills, in the head office and in local representations, which are essential to the strategic management of educational cooperation, especially by completing the economic and financial approach by a pedagogical approach.

F7- Encourage the AFD to examine the reasons why aid beneficiaries in the education sector consider its procedures to be too arduous, complex and slow.

F8- Reinforce the dialogue with the European Commission, in order to monitor European cooperation in education with a maximum of effectiveness and coherence.

F9- Involve the AFD more with the action of the three centres (PASEC, Pôle de Dakar and “quality centre”), in particular with a view to developing a South/South partnership to facilitate effective appropriation by the countries of their educational strategy.

F10- Closely involve the AFD with the choice and monitoring of French experts working in the different centres, in order to improve strategic coherence and facilitate an effective policy of human resources management.

G- Renew and diversify technical assistance and expertise

G1- Do not set the AFD a fixed quota of technical experts a priori, and all the more so of French experts.

G2- Prefer sustainable partnerships on precise programmes or projects, rather than residential technical assistance when this is ineffective, enabling French or French-speaking institutions to make their experts available for a given period, by way of short or medium term missions.

G3- Reinforce potential expertise in the different centres.

G4- Reinforce communication and working relations between the French and French-speaking experts in education at the AFD, in the recipient countries, the centres, at UNESCO, the World Bank and in Brussels.

G5- Detect and make more use of expertise resources existing in the local public authorities and in the French NGOs.

G6- Contribute in a more decisive manner to the development of expertise in developing countries.

G7- Identify a pool of experts within the French national education system corresponding to the new technical assistance requirements in the education sector.

G8- Create a device and modules on “preparation for employment” for national education experts.

G9- Develop specialised Masters.

G10- Enhance the value of the experience that French technical experts have gained, at the time they reintegrate posts in France.

G11- Reinforce the role and resources of the CIEP to make it a more operational and effective base for the constitution of the French public offer of expertise for tenders, either international or issued from aid recipient countries.

Abbreviations & acronyms

ADEA	Association for the Development of Education in Africa
AEFE	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AFD	Agence Française de Développement
C2D	Debt relief and development contract
CF	Catalytic fund
CIDA	Canadian International Development Agency
CICID	Inter-ministerial Committee for International Cooperation and Development
CIEP	Centre International d'études pédagogiques
CONFEMEN	Conference of Ministers of Education in countries sharing the French language
COSP	Conférence d'orientation et de Programmation Stratégique
CSR	Country status report
DAC	Development Assistance Committee
DFID	UK Department for International Development
DgCiD	Directorate General for International Cooperation and Development
DPDEV	Direction des politiques de développement
EDF	European Development Fund
EPDF	Education Program Development Fund
ESEN	National College for Education Management
FCI	France Coopération Internationale
FTI	Fast Track Initiative
GDP	Gross domestic product
GNI	Gross national income
HCCI	Haut Commissariat à la coopération internationale
HIPC	Heavily indebted poor countries
HIV/AIDS	Human immunodeficiency virus/Acquired immune deficiency syndrome
IDA	International Development Association
IMF	International Monetary Fund
IREDU	Institute for Research in the Sociology and Economics of Education
LDC	Least developed countries
MDG	Millennium development goal
MENESR	French Ministry of Education for Tertiary Education and Research
NGO	Non-Governmental Organization
ODA	Official development assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
NGO	Non-governmental Organization
PASEC	CONFEMEN Programme for the analysis of education systems
PFD	Partnership framework document
PRSP	Poverty reduction strategy paper
PSZ	Priority solidarity zone
SACMEQ	Southern & Eastern African Consortium for Monitoring Educational Quality
SCAC	The Cultural services of the French Embassy
TFP	Technical and financial partners
TTL	Task team leader
UIS	UNESCO Institute for Statistics
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
WB	World Bank

Introduction

La création d'un "comité d'évaluation stratégique sur la coopération éducative et de formation professionnelle", décidée au cours du premier trimestre 2006, résulte d'une initiative de la direction des politiques de développement de la direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère français des Affaires étrangères, initiative approuvée par le directeur général et validée par le Cabinet de la ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie. Les membres de ce comité¹ ont été choisis, sur la base du volontariat, par la DgCiD, en concertation avec le président du comité, dans le souci que soient amenées à collaborer des personnalités, françaises et étrangères, ayant eu au cours de leur parcours professionnel à exercer des fonctions de responsabilité diverses et complémentaires dans le champ de la coopération éducative.

Les termes de référence définitifs² ont été communiqués au comité le 4 mai 2006. Ils prévoyaient que le rapport attendu serait remis en décembre 2006. Le retard de deux mois pour le rédiger à l'état de projet s'explique non seulement par la complexité du sujet à traiter, mais aussi par celle de faire travailler de manière collégiale –cela a été effectivement le cas– douze personnes résidant à Paris, à Dakar, à Londres et à Washington et souvent extrêmement prises par leurs obligations professionnelles.

Comme le soulignent les termes de référence, cet exercice venait en son temps, après la réforme de 1998 ayant fusionné le ministère des Affaires étrangères et celui de la coopération, après les décisions prises en 2004 et en 2005 par le CICID³ de définir une stratégie sectorielle pour l'éducation et de confier à l'AFD le rôle d'opérateur pour les secteurs de l'éducation de base et de la formation professionnelle. Il se justifiait également en raison des nouvelles orientations relatives à l'éducation prises par la communauté internationale à partir de 2000.

Mais, au-delà de ces considérations, ce dont le comité a eu également conscience, c'est que la situation de l'éducation dans nombre de pays observés, malgré certains progrès essentiellement d'ordre quantitatif, restait réellement alarmante au regard des objectifs internationaux d'éradiquer le plus rapidement possible dans le monde la pauvreté, notamment l'extrême pauvreté. A lui seul, ce constat a constitué pour le comité une motivation très forte pour apporter sa contribution à la recherche de pistes de progrès et d'une efficacité accrue pour l'action de la France en faveur de l'amélioration de l'éducation dans les pays de la ZSP, condition sine qua non de leur développement.

Compte tenu de ce souci, le comité, en accord avec la DgCiD, a préféré renoncer à l'ambition de procéder à un bilan circonstancié de la période 1995-2005 et se concentrer sur ce qui lui était par ailleurs demandé : mener une réflexion à caractère clairement prospectif, présenter "des propositions pour l'avenir", proposer des "orientations stratégiques". D'où l'appellation finalement retenue, en accord avec la DgCiD, de "**comité de réflexion stratégique sur la coopération éducative**"⁴.

1) Liste en annexe 5

2) Repris dans l'annexe 2

3) Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement est présidé par le Premier ministre et composé des douze ministres les plus directement concernés par les questions de développement. Le Secrétariat permanent du CICID est assuré conjointement par le MAE (DgCiD) et le MINEFI (Trésor).

On trouvera dans le présent rapport de nombreux sigles et acronymes dont la signification est donnée en annexe 4.

4) Educatif est pris au sens large et inclut la question de la formation professionnelle des jeunes.

Le comité a organisé ses travaux à partir de la prise en compte des cinq thématiques proposées par les termes de référence : l'approche globale du secteur de l'éducation ; la problématique jeunesse/insertion ; la question des langues d'enseignement ; celle de l'assistance technique ; celle enfin concernant la cohérence et la complémentarité de l'action de la France dans le cadre de ses engagements internationaux. En revanche, certaines questions posées (par exemple : Education et VIH/Sida ; parité entre les sexes ; rôle des diasporas ; expertise auprès de la CEDEAO, de l'UEMOA et de la BAfD) n'ont pu, faute de temps, être réellement abordées.

De même, compte tenu de la nécessité de travailler vite et de renoncer de ce fait à mener une étude par trop académique, le comité a focalisé son attention sur le continent africain, où se situent d'ailleurs bon nombre de pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés. Dans l'ensemble du rapport, on traitera donc plus particulièrement de l'Afrique⁵, notamment de l'Afrique subsaharienne. C'est d'ailleurs ce continent –notamment les pays francophones qui s'y trouvent– qui sont au cœur de la stratégie éducative française. Le comité n'a donc pas pris le temps d'examiner la situation des pays non-africains de la ZSP ni –a fortiori– celle de l'ensemble des pays en développement, alors que, par la consultation de la nombreuse documentation existante sur le sujet et grâce aux missions qu'il a effectuées dans le cadre de ses travaux, il a pu se faire une idée assez précise de la situation des systèmes éducatifs africains.

Comme prévu par les termes de référence, le comité a puisé l'information nécessaire à sa réflexion de trois façons :

- en étudiant une abondante documentation⁶ ;
- en effectuant des missions courtes au Cameroun, à Madagascar, au Maroc, au Niger, au Rwanda et au Sénégal, mais également à Bruxelles (échanges avec la Commission européenne) et à Washington (rencontres avec de nombreux responsables de la Banque mondiale) ;
- en organisant de très nombreux entretiens à Paris avec des personnalités ou des organismes pouvant lui apporter un concours utile.

Dans les trois cas, chaque membre du comité a rédigé à l'intention de ses collègues des notes et des rapports⁷, ce qui a permis de limiter à quatre le nombre des réunions du comité⁸.

Le comité tient à exprimer ses vifs remerciements à toutes les personnes qui, à Paris ou dans les pays et les institutions multilatérales où des missions ont été effectuées, ont bien voulu, avec une disponibilité et un sens de l'accueil exemplaires, faciliter son travail. Il n'est pas possible de toutes les citer, mais le comité tient cependant à mentionner de manière particulière M. Philippe Etienne, directeur général de la DgCiD, M. Jean-Christophe Deberre, directeur de la DPDEV, le bureau DPDEV/P/PE –tout particulièrement MM. Alain Dhersigny et Christian Bellevue–, M. Jean-Michel Debrat, directeur général adjoint de l'AFD, M. Jean-Claude Balmès, chef de la division de l'éducation de l'AFD et, à Washington, Mme Aude de Amorim, Conseillère principale de l'administrateur pour la France auprès de la Banque mondiale.

5) Dans laquelle, par convention, on intégrera Madagascar.

6) Voir la bibliographie en annexe 3. A noter que n'y figurent pas les intéressantes contributions apportées au comité par les postes diplomatiques (ambassades de France au Ghana, au Kenya, au Mali et en Tunisie) qui avaient été invités par la DgCiD à répondre au questionnaire établi par le comité à partir des thématiques figurant aux termes de référence.

7) Les rapports concernant les missions réalisées dans les six pays mentionnés, ainsi qu'à Bruxelles et à Washington, ont été communiqués à la DgCiD.

8) 9 juin, 29 septembre, 14-15 décembre 2006 et 22 février 2007.

Chapitre I
Le contexte d'intervention
de la coopération éducative
française en Afrique

L'importance accordée au secteur de l'éducation par la coopération française s'inscrit dans un contexte plus large, celui de la prise de conscience par la communauté internationale des liens évidents entre éducation et développement. En effet, si toute stratégie de développement suppose que soient pris en compte bien d'autres secteurs que celui de l'éducation et de la formation, l'évidence s'impose de plus en plus que l'amélioration des systèmes éducatifs et de leurs performances, impérative en termes de respect du droit fondamental à l'éducation de tout être humain, est simultanément la condition première nécessaire (quoique non suffisante) de l'éradication de la pauvreté, du progrès économique et du développement durable. L'éducation est donc un investissement indispensable, y compris dans les secteurs traditionnels ou informels de l'économie, particulièrement importants en Afrique.

Mais si les engagements internationaux souscrits à la suite de cette prise de conscience se traduisent par des décisions marquées d'un volontarisme certain, c'est que la situation de l'éducation, dans bon nombre de pays en développement –y compris ceux de la ZSP française– est encore à ce jour, malgré des progrès réels, préoccupante. C'est, globalement, le cas de l'Afrique.

I-1 L'état de l'éducation dans les pays africains, son contexte et ses évolutions récentes⁹

Dans ce continent jeune¹⁰ qu'est l'Afrique, l'évolution de la démographie est une donnée incontournable.

Selon l'ONU, la population mondiale va augmenter de 50% entre 2000 et 2050. C'est en Afrique que le taux de progression sera, de très loin, le plus élevé : +143% (et même +159% pour l'Afrique subsaharienne). Alors qu'en 2000, l'Afrique représentait 13,4% de la population mondiale (11,1% pour l'Afrique subsaharienne), elle devrait, en 2050, représenter 21,7% de cette même population (dont 19,2% pour l'Afrique subsaharienne).

Evolution de la population mondiale de 2000 à 2050¹¹

En milliards de personnes	2000	% population totale	2050	% population totale	2050/2000
Afrique	0,821	13,4%	1,998	21,7%	+143%
Dont ASS	0,680	11,1%	1,761	19,2%	+159%
Asie	3,705	60,5%	5,266	57,3%	+42%
Europe	0,729	11,9%	0,664	7,2%	-9%
Amérique Latine + Caraïbes	0,523	8,5%	0,769	8,4%	+47%
Amérique du Nord	0,316	5,2%	0,445	4,8%	+41%
Océanie	0,031	0,5%	0,049	0,5%	+58%
Total monde	6,124	100%	9,191	100%	+50%

9) La plupart des informations données en I-1 sont extraites des publications du pôle de Dakar : "Education pour tous en Afrique : Repères pour l'action" de 2005 et "EPT en Afrique : Statistiques et analyses" de 2006 (EPT+6).

10) Les 2/3 de la population africaine ont moins de 30 ans, 50% ont moins de 21 ans

11) Source : division de la population du département des affaires économiques et sociales de l'ONU (<http://esa.un.org/unpp>). Il s'agit d'une projection médiane, établie en 2006.

On imagine les conséquences qu'une progression aussi forte entraîne sur les besoins de scolarisation¹². On constate qu'en Afrique subsaharienne, l'indice de fécondité des femmes est deux fois plus élevé que la moyenne des pays en développement (5,1 enfants par femme contre 2,8) et que le processus de transition démographique n'y est pas globalement entamé, le niveau de mortalité et celui de fécondité restant particulièrement important. Le taux de dépendance démographique¹³ y est de 87%, contre 58% dans le monde en développement. Or on sait que les filles qui ont reçu une instruction se marient plus tard, ont moins d'enfants et s'occupent mieux de la santé et de l'alimentation pour elles-mêmes et leurs enfants.

La proportion des personnes âgées de 15 à 49 ans vivant avec le VIH/Sida est en Afrique de 7,5%¹⁴. 50% des nouvelles personnes infectées dans le monde sont des jeunes. On note à ce sujet que, parmi les jeunes de 15 à 24 ans, ceux qui ont achevé leur cycle primaire sont moitié moins nombreux à contracter la maladie que ceux qui n'ont pas été à l'école ou qui ont abandonné l'école en cours de cycle primaire.

L'éducation, a donc, en réalité, davantage d'impact sur la démographie et sur la santé que les activités du secteur de la santé elles-mêmes.

Cependant, toutes les études réalisées prouvent que l'éducation ne rend possible le décollage économique et le développement social que sous réserve d'atteindre un seuil critique de population éduquée et à certaines conditions, notamment celle de l'équité dans la distribution de cette éducation.

La proportion d'adultes sachant lire et écrire dans l'ensemble de la population âgée de 15 ans et plus n'est encore en Afrique que de 61%¹⁵. Les bénéfices résultant de l'éducation n'apparaissent toutefois qu'au terme de la généralisation de l'achèvement du cycle primaire. Seule une éducation primaire d'au moins six ans garantit une alphabétisation durable et a des effets économiques positifs, aussi bien d'ailleurs dans le secteur traditionnel ou informel que dans le secteur moderne. C'est ainsi que les agriculteurs africains les plus productifs sont ceux qui ont fréquenté l'école et les revenus agricoles des individus qui ont achevé le cycle primaire sont sensiblement plus élevés que ceux obtenus par les agriculteurs analphabètes.

Or, comme on le verra plus en détail¹⁶, si des progrès très significatifs ont été accomplis en Afrique en ce qui concerne le taux brut d'admission en première année primaire, le taux d'achèvement du primaire, en progrès lui aussi, reste encore trop bas (64% en 2003) pour servir de levier au développement économique et humain, notamment dans certaines régions et dans certains pays¹⁷. Les moyennes données masquent d'ailleurs, à l'intérieur de chaque pays, de fortes disparités, selon le genre et, surtout, selon le milieu géographique (rural / urbain) et le revenu des familles.

A la suite de l'enseignement primaire, et en conséquence de la poussée mécanique des effectifs sortant du primaire, la proportion d'une classe d'âge inscrite en première année de collège est passée en Afrique de 28% en 1990 à 46% en 2002, sans que cela corresponde la plupart du temps à une régulation des flux dans le post-primaire justifiée par les besoins de l'économie et de la société. La preuve en est que la proportion d'élèves du secondaire suivant une formation technique ou professionnelle n'a progressé que d'un point entre 1990 (13%) et 2002 (14%). De même, malgré la détermination souvent affichée d'accorder la priorité à l'enseignement de base, la proportion d'étudiants a pratiquement doublé, sans que cela se traduise, pour bon nombre d'entre eux, par une meilleure insertion professionnelle. Proportionnellement, les effectifs du secondaire et du supérieur ont davantage progressé que ceux du primaire.

12) Ainsi, à titre d'exemple parmi bien d'autres possibles, la population d'âge scolaire au Cameroun va augmenter de 20% d'ici 2015, alors même que c'est un pays où la transition démographique est amorcée.

13) Rapport entre la population "inactive" (moins de 15 ans et plus de 65 ans) par rapport à la population "active" (15-65 ans)

14) Avec de fortes variations : 29,6% en Afrique australe, 7,9% en Afrique orientale, 6,2% en Afrique centrale, 1,9% en Afrique de l'Ouest et 0,1% en Afrique du Nord.

15) Avec de fortes variations : 82% en Afrique australe, 67% en Afrique centrale et en Afrique orientale, 66% en Afrique du Nord, 44% en Afrique de l'Ouest. (source : EPT+6)

16) Voir chapitre III.

17) Le taux d'achèvement du primaire (TAP) 2003, s'il est de 94% en Afrique australe et de 82% en Afrique du Nord, plafonne à 51% en Afrique centrale et, dans certains pays, se situe à moins de 30% (25% au Niger, par exemple).

Après la grave crise financière des années 80-90, on constate que bon nombre de pays ont retrouvé un rythme de croissance soutenu¹⁸ qui leur permet a priori de s'engager dans des réformes de fond et d'investir davantage dans l'éducation. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que c'est en Afrique subsaharienne que se situent les pays où l'indicateur de développement humain¹⁹ est le plus bas : Sur 177 pays recensés, on trouve 7 pays africains (dont 5 de l'Afrique francophone) dans les 8 derniers²⁰. Il convient donc de relativiser la capacité contributive propre de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne, qui auront encore longtemps besoin de financements extérieurs. Pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement, les experts s'accordent en effet à dire que la croissance devrait être de l'ordre de 7%, à condition toutefois que la population cesse de croître aussi vite.

Les arbitrages budgétaires effectués par les gouvernements africains montrent que le pourcentage du PIB consacré aux dépenses d'éducation varie dans des proportions extrêmement importantes (de 0,4% à 9,6% pour les dépenses courantes), la médiane pour le continent s'établissant à 3,9% (dépenses courantes et investissements). Cette médiane est certes supérieure à la médiane asiatique (3,2%), mais inférieure à celles observées partout ailleurs²¹, d'autant que la proportion des jeunes d'âge scolaire est particulièrement élevée en Afrique.

La répartition des ressources affectées au secteur de l'éducation entre les différents niveaux (préscolaire, primaire, alphabétisation, non formel, secondaire général, technique et professionnel, supérieur) varie beaucoup d'un pays à un autre, le plus souvent en raison de l'absence d'une véritable politique sectorielle et de choix politiques assumés et équitables. La concentration des ressources publiques au profit d'une minorité de bénéficiaires reste très importante en Afrique (En moyenne, 39% de ces ressources vont aux 10% des plus éduqués²²).

On voit ainsi à quel point les problèmes de gestion et de gouvernance sont prégnants. La régulation des flux d'élèves correspond encore trop souvent à une simple résultante des intérêts particuliers et non à la recherche déterminée de l'intérêt général. Les carences de pilotage et l'absence d'une gestion efficace, à tous les niveaux du système, sont soulignées dans pratiquement tous les RESEN²³. De ce fait, la transformation des ressources en résultats reste très problématique. La généralisation de la scolarisation primaire, la croissance des flux observée aux autres niveaux, la gestion des ressources humaines et l'organisation des cursus ne sont pas pour l'instant suffisamment placées sous le signe d'une véritable recherche de la qualité des formations dispensées, d'un souci suffisant de pilotage par les résultats et d'une prise en compte effective des besoins de la société et de l'économie. Ceci se traduit par un excès des redoublements, des sorties précoces du système, des acquisitions en fin de cycle peu satisfaisantes et des formations sans débouchés²⁴. Les raisons en sont bien sûr multiples : trop grand degré d'aléa dans la répartition des ressources, programmes scolaires inadaptés, supports pédagogiques insuffisants, pénurie d'enseignants ou formation inadéquate de ceux-ci, pratiques pédagogiques et didactiques non pertinentes et trop peu contrôlées, encadrement pédagogique et administratif insuffisant, temps scolaire réel souvent déficitaire, absence de décentralisation et de déconcentration, manque d'autonomie des établissements scolaires, réticences des autorités nationales à associer les familles et les communautés scolaires à la gestion des écoles, etc.

18) Voir "le plan d'action pour l'Afrique" de la Banque mondiale de septembre 2005 : sur 45 pays recensés, 22 (regroupant 64% de la population africaine) ont connu entre 1995 et 2004 un taux moyen soutenu de croissance du PIB, de l'ordre de 5%. En revanche, dans 15 pays (regroupant 31% de la population), la croissance a été faible ou nulle et dans 8 autres (regroupant 6% de la population) elle a connu un taux médian de seulement 3,5%.

19) IDH : Indicateur mis au point par le PNUD. Il combine l'espérance de vie, le niveau d'instruction et le PIB réel par habitant.

20) Niger : 177ème/177 ; Sierra Leone : 176ème ; Burkina Faso : 175ème ; Mali : 174ème ; Tchad : 173ème ; République Centrafricaine : 171ème ; Ethiopie : 170ème.

21) 4,3% pour l'Amérique du Sud, 5,2% en Europe, 5,6% en Océanie et 5,7% en Amérique du Nord-Caraïbes.

22) Avec des variations très fortes : de 17% en Afrique du Sud jusqu'à 67% au Tchad.

23) Rapports d'état sur les systèmes éducatifs nationaux. Ces rapports sont réalisés par des équipes nationales, avec l'appui d'experts de la Banque mondiale et, depuis 2001, du pôle de Dakar. En 2006, on comptait 22 RESEN, dont 8 réalisés en partenariat avec le pôle de Dakar.

24) Selon le Bureau International du Travail (BIT), l'Afrique augmenterait son PIB de 12 à 19% si elle créait des emplois décents pour les jeunes, dans l'ensemble des secteurs de l'économie, sachant que seulement 5 à 10% des nouveaux arrivants sur le marché du travail pourront intégrer l'économie formelle.

Autant sinon plus que de ressources financières, c'est de pratiques de gestion efficaces et équitables adossées à une volonté politique ferme dont ont besoin en priorité les systèmes éducatifs africains.

Cette présentation succincte serait incomplète si l'on ne soulignait pas une autre caractéristique du continent africain : celle de la diversité des langues. L'Afrique abrite près du tiers des langues vivantes du monde (1200 à 2000 sur 5 à 6000 langues²⁵). Si, dans leur grande majorité, ces langues africaines sont utilisées par moins de 100 000 personnes, 72 langues autochtones sont parlées par plus d'un million d'utilisateurs, dont une douzaine par plus de cinq millions. Cependant, effet de l'histoire et des influences extérieures, ce sont les langues d'origine non africaine (anglais, français, portugais, arabe) qui sont très souvent utilisées dans l'enseignement, y compris dans les premières années d'apprentissage. Cette situation tout à fait exceptionnelle, examinée plus à fond au chapitre V, est une caractéristique fondamentale des systèmes éducatifs africains. La majorité des enfants africains effectuent tout ou partie de leur scolarité dans une langue qui n'est pas leur langue maternelle²⁶. Il est à ce sujet quelque peu étonnant de constater que, dans les études générales inspirées par les bailleurs sur les systèmes éducatifs africains²⁷, l'analyse des facteurs de l'efficacité interne et les préconisations relatives aux moyens de l'améliorer ne traite jamais, sauf par de rares et rapides allusions, de la question linguistique²⁸.

I-2 Les engagements internationaux

La coopération française, en accordant une priorité sectorielle à l'éducation et une priorité géographique à l'Afrique, notamment aux PMA de l'Afrique francophone, s'inscrit dans une tradition de liens privilégiés avec ce continent et avec les pays francophones qui y sont situés. Elle prend en compte l'ampleur particulière des questions de développement qui s'y posent et qu'on vient d'évoquer, ainsi que la nécessité de les résoudre sur le fond par une politique globale incluant l'appui à l'éducation, facteur essentiel du développement. Mais elle s'inscrit également dans une stratégie mondiale, que la France a d'ailleurs pour une part inspirée.

La communauté internationale s'est exprimée de manière très forte et en quelque sorte "refondatrice" sur l'éducation à l'occasion de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous de Jomtien en mars 1990. Il est certain que la Déclaration mondiale qui en a conclu les travaux a eu des effets mobilisateurs et a contribué à renforcer le sentiment de solidarité internationale.

Dix ans plus tard, le Forum mondial sur l'éducation de Dakar (avril 2000) a permis, après un bilan en demi-teinte de la décennie, de relancer la dynamique et de réaffirmer les engagements collectifs autour de l'éducation pour tous (EPT). Le Cadre d'action de Dakar précise ainsi qu'*"aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources"*. L'un des objectifs fixés pour 2015 est que *"tous les enfants... aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme"*. L'UNESCO a été chargée d'assurer la coordination entre les partenaires de l'EPT. S'agissant de l'Afrique, l'une des suites données à ce Forum a été la création en 2001 du pôle d'analyse sectorielle en éducation de Dakar, résultat d'un partenariat entre le bureau régional pour l'éducation en Afrique (BREDA) de l'UNESCO et le ministère français des Affaires étrangères.

25) Voir *"Optimiser l'apprentissage et l'éducation en Afrique : Le facteur langue"* p.30. Conférence de Windhoek organisée en août 2005 par l'ADEA, l'Institut pour l'éducation de l'UNESCO et la GTZ.

26) Voir l'exemple du Sénégal : *Ce pays a six langues "nationales" importantes (Diola/Joola, Mandinka, Pulaar, Seereer, Soninké, Wolof) mais utilise le français comme seule langue "officielle"*. Celle-ci n'est cependant parlée que par 15% de la population au maximum, même après une domination du système éducatif qui date de plus de cent ans ; par comparaison, le Wolof est parlé par environ 80% de la population.

27) Voir notamment les RESEN et les publications du pôle de Dakar. On ne range pas dans cette catégorie de production les analyses de l'ADEA, particulièrement attentives, elles, à cette question.

28) Sauf lorsque, comme par exemple au Cameroun, on a plusieurs sous-systèmes (francophone et anglophone en l'occurrence). Mais cela ne répond pas à la question de la prise en compte des langues maternelles.

En septembre 2000, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté les huit objectifs du millénaire pour le développement (OMD), dont deux concernent directement l'éducation et s'inspirent largement des travaux de Dakar : OMD 2 "Assurer l'éducation primaire pour tous d'ici à 2015" et OMD 3 "Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes". Parmi les décisions de cette Assemblée figure par ailleurs celle de "formuler et appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile".

Le bilan sur l'état d'avancement des OMD fait six ans plus tard, en novembre 2006, par le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, est mitigé. De nombreux pays, notamment en Afrique, ne sont pas en l'état actuel des choses sur une dynamique permettant de respecter l'échéance de 2015. Les principes sont posés, mais il reste aux pays en développement la responsabilité de "mettre au point des stratégies nationales d'ensemble bien charpentées" et aux pays donateurs "d'augmenter leur aide dans les proportions annoncées".

Le lancement des OMD a été sans aucun doute l'un des facteurs ayant mis un terme heureux, au niveau des financements, à ce qu'on a appelé la "fatigue de l'aide" internationale au développement, caractéristique des années précédentes. Il est vrai qu'on revenait de loin : Alors que dans la période 1980-1992, l'APD mondiale correspondait à 0,33% du RNB des pays donateurs, elle n'était plus que de 0,22% en 2001 pour remonter à 0,25% en 2003, loin encore de l'objectif de 0,7% fixé pour 2015. Il faut d'ailleurs relativiser les chiffres. Entre 2002 et 2003, l'APD mondiale est passée de 58,3 à 69 Md\$²⁹, mais sur la différence de 10,7 Md\$, 7,9 Md\$ sont le simple effet de l'inflation et de la baisse du dollar.

En 2005, l'APD mondiale a retrouvé un niveau de 0,33% du RNB (106,8 Md\$, dont 22,7 Md\$ d'allègements de dettes)³⁰. Pour sa part, l'Afrique a bénéficié des 2/3 de l'augmentation de l'APD mondiale entre 2002 et 2003, année où elle a absorbé 28% de l'aide, contre 22% en 2001.

Dans cette APD mondiale, la part de l'éducation est assez modeste (5,45 Md\$ en 2001-2002, moyenne sur deux ans). La priorité à l'éducation de base reconnue tant à Dakar qu'à l'ONU ne paraissait pas encore se traduire en 2001-2002 dans les chiffres, puisque l'éducation de base ne mobilisait que 1,54 Md\$ (28% de l'APD mondiale éducation). S'agissant plus particulièrement de l'Afrique, si l'évolution de l'APD consacrée à l'éducation est réelle entre 2001 et 2003 (pour atteindre environ 1,3 Md\$), celle relative plus précisément à l'éducation de base est fluctuante (hausse entre 2001 et 2002, baisse entre 2002 et 2003 ; cette année-là, elle n'a pas dépassé 0,3 Md\$).

En mars 2002, le sommet de Monterrey³¹ a abouti à un "consensus" sur le financement du développement. Outre l'objectif fixé aux pays riches de consacrer 0,7%³² du RNB à l'aide publique au développement en vue d'atteindre les OMD, le consensus insiste sur la nécessité de passer d'une logique de pilotage extérieur à une logique de contrat en soutien d'un engagement sur le long terme (cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté -CSLP), de passer d'une conditionnalité ex-ante à une conditionnalité ex-post sur les résultats, de coordonner et d'harmoniser les interventions des bailleurs en favorisant l'approche programme et de réhabiliter les budgets nationaux comme outils de mise en œuvre des politiques de développement au lieu de les contourner. Cette nouvelle approche correspondait aux attentes du NEPAD³³.

29) Md\$: milliard de dollars (américains); Md€ : milliard d'euros ; M\$ ou M€ : million.

30) Mais elle retombe à 0,30% en 2006 (103,9 Md\$, dont 19,2 Md\$ d'allègements de dettes).

31) Organisé sous les auspices de l'ONU et ayant rassemblé, outre des chefs d'État et de gouvernement, le FMI, la Banque mondiale, l'OMC et des représentants des ONG et de la société civile.

32) 0,5% en 2007, 0,7% en 2012, dont au moins la moitié destinée à l'Afrique pour la réalisation des OMD et dans les domaines privilégiés par le NEPAD.

33) Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique : Initiative prise en 2001 par l'Union africaine et constituant un cadre stratégique commun en vue de répondre aux défis du continent. Cette stratégie prend en compte les OMD (notamment pour l'éducation et la santé) et repose sur une conception rénovée du partenariat international. Elle instaure par ailleurs un mécanisme de Revue par les pairs au sein de l'Union africaine.

A la suite de Monterrey, le Forum à haut niveau qui a réuni en mars 2005, à Paris, 90 pays et 27 organismes d'aide a rédigé la "Déclaration de Paris" où sont réaffirmés et –surtout– explicités les cinq principes destinés à augmenter l'efficacité de l'aide apportée dans le cadre des OMD : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle. Cette Déclaration est en effet accompagnée d'un plan d'exécution définissant 12 indicateurs et, pour chacun de ceux-ci, un certain nombre d'objectifs.

S'agissant de l'initiative capitale visant à alléger ou annuler la dette des pays pauvres très endettés (initiative PPTE³⁴), lancée par le G7 en 1996 et servant de cadre global aux créanciers multilatéraux (Banque mondiale et FMI) et aux 19 créanciers bilatéraux réunis au sein du Club de Paris³⁵, elle aura permis en 2005 à 14 pays africains d'atteindre le point d'achèvement et à 10 autres d'atteindre le point de décision. Les conditions posées par les bailleurs (définition d'un CSLP prévoyant l'utilisation du produit des annulations de dettes pour le financement des secteurs sociaux) ont eu pour effet que les dépenses sociales (éducation, santé de base, développement rural) sont passées dans ces 24 pays, entre 1999 et 2004, de 5,9% à 8,2% du PIB. En 2005, la réduction du service de la dette a entraîné, dans 26 pays bénéficiaires, une augmentation du PIB de 1,5 point. Les créanciers se sont engagés, ce qui est très important³⁶, sur le principe que la réduction de la dette dans les PPTE serait "additionnelle", c'est-à-dire qu'elle ne devrait pas être compensée, du côté des bailleurs qui en supportent la charge, par une diminution des autres formes d'aide. Selon l'OCDE, ceci est loin d'être acquis.

Le sommet du G7 de Kananaskis (juin 2002) a été l'occasion de confirmer l'engagement des pays membres d'accroître le niveau de l'aide bilatérale à l'Afrique de 6 Md\$ par an en termes réels d'ici 2006. Celui de Gleneagles (juillet 2005) a été plus loin, en décidant de doubler l'aide à l'Afrique d'ici la fin de la décennie³⁷.

A l'occasion de la Quatorzième reconstitution des ressources de l'AID³⁸ d'avril 2005, la décision a été prise de consacrer 1,8 Md\$ de plus à l'Afrique.

De son côté, l'Union européenne, premier contributeur à l'APD mondiale, a lancé en 2005 une Nouvelle Stratégie pour l'Afrique (NSA) couvrant la période 2005-2015 et axée sur l'atteinte des OMD. L'objectif de 0,7% du RNB des pays de l'Union d'ici 2012 est réaffirmé, étant entendu que l'Afrique bénéficiera d'au moins la moitié des ressources supplémentaires. Outre le renforcement des financements, cette stratégie vise également, pour gagner en efficacité, à assurer une meilleure coordination et une complémentarité accrue entre les actions bilatérales et l'action communautaire. Il convient cependant de noter que, dans le rapport de suivi d'octobre 2006 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la NSA, la Commission ne consacre pas un développement spécifique à l'éducation de base.

Alors que le 9^{ème} FED s'élève à 13,8 Md€ pour la période 2002-2007, la décision vient d'être prise de porter le 10^{ème} FED à 22,7 Md€ (+64%) pour la période 2008-2013, dont 90% réservés à l'Afrique subsaharienne. En pourcentage toutefois, alors qu'il y a quelques années, le 7^{ème} FED correspondait à 0,039% du RNB européen, le 10^{ème} ne correspond plus qu'à 0,031% de ce RNB³⁹.

34) Outre sa participation à l'initiative PPTE telle que définie au niveau international, la France a conçu une stratégie complémentaire originale dans le cadre des C2D.

35) Si, au sein du Club de Paris, tout comme au FMI, un consensus existe pour ne pas réalimenter les charges de la dette des pays en développement les plus pauvres, certains pays non-membres du Club n'hésitent pas, comme la Chine, à consentir des prêts à des pays non solvables, en prenant des gages en nature, notamment sur les richesses minières.

36) Voir à ce sujet l'évolution budgétaire de l'APD française (chapitre II-4)

37) En passant de 25 Md\$ en 2004 à 50 Md\$ en 2010

38) L'Agence Internationale de Développement (AID) est le guichet concessionnel de la Banque mondiale, réservé aux pays les plus pauvres. Elle accorde des prêts très concessionnels d'une durée de 35 à 40 ans, à un taux de 0,75% avec une période de grâce de 10 ans (ce qui équivaut à un don correspondant à 85% du montant du prêt). Ses ressources proviennent des contributions des pays développés et des produits résultant des prêts non concessionnels de la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD), autre composante de la Banque mondiale. La contribution de la France aux fonds de l'AID est d'environ 7%.

39) Entre ces deux FED on sait que l'Union s'est élargie et que le RNB a augmenté.

Enfin, le Sommet de Khartoum de l'Union africaine (UA) a approuvé en janvier 2006 les propositions de la conférence extraordinaire des ministres de l'éducation africains de l'UA (COMEDAF) relatives au lancement de la "deuxième décennie africaine pour l'éducation (2006-2015)". L'UA a rappelé à cette occasion le caractère prioritaire de l'éducation et ses implications sur le développement durable du continent, a fixé au titre des principaux objectifs de la décennie l'accélération et la généralisation de la mise en œuvre des conditions permettant d'atteindre la qualité dans l'éducation et a insisté sur l'importance des langues africaines comme supports de l'enseignement (ce même Sommet a décidé de la création à Bamako de "l'Académie africaine des langues"). D'une manière plus générale, ces objectifs sont définis en cohérence avec les principes du NEPAD et les OMD.

Au total, ces divers engagements de la communauté internationale sont-ils à la hauteur des enjeux ?

Selon les études de la Banque mondiale, le financement extérieur de la seule scolarisation primaire universelle représenterait entre 5 et 7 Md\$ par an d'ici 2015, dont plus de 3,1 Md\$ pour l'Afrique. La progression des engagements financiers internationaux pris dans le cadre général de la lutte contre la pauvreté devrait bien entendu –du moins si cette progression annoncée se confirmait⁴⁰– faciliter les choses, mais à une double condition : que la part de l'APD mondiale consacrée à l'éducation de base soit multipliée par trois et que cette part soit davantage dirigée vers l'Afrique, qui ne recevait en 2002 que 10% de cette aide alors qu'elle a besoin, comme le reconnaît la Banque mondiale, de la moitié de ce financement extérieur.

40) On peut à ce jour en douter (voir chapitre II-4-1, dernier paragraphe)

Chapitre II

Les caractéristiques générales de la stratégie éducative française

II-1 La place de l'éducation dans la stratégie générale de coopération définie par le CICID

Au cours de la quatrième réunion du CICID (décembre 2002), six secteurs prioritaires ont été retenus : eau et assainissement ; éducation ; santé et lutte contre le sida ; agriculture et développement rural ; infrastructures en Afrique subsaharienne ; développement du secteur productif dans les pays les plus pauvres.

Au CICID de juillet 2004 est annoncée l'élaboration de stratégies sectorielles pour ces six secteurs, auxquels s'ajoute d'ailleurs un septième secteur prioritaire concernant la protection de l'environnement et de la biodiversité. S'agissant de la stratégie éducation, elle devra contribuer en priorité à la réalisation des OMD 2 et 3.

La création est également annoncée des "documents cadres de partenariat" (DCP) qui devront être établis dans chaque pays sous l'autorité de l'ambassadeur, discutés avec les autorités locales, et, en Afrique, conformes aux principes du NEPAD. En cohérence avec les CSLP, ils s'inscriront dans une perspective d'harmonisation des pratiques des bailleurs. Ils préciseront les secteurs de concentration –en nombre qui devra être limité pour chaque pays– des moyens de la coopération française.

Par ailleurs, les opérations concernant les secteurs de l'éducation de base et de la formation professionnelle sont déléguées à l'opérateur pivot qu'est l'AFD, tandis que celles concernant le secteur de l'appui à la francophonie et à l'enseignement du français et celui de la formation et de l'enseignement supérieurs⁴¹ restent mises en œuvre par le MAE. Dans les secteurs délégués, l'AFD est "responsable de l'ensemble des opérations allant de l'élaboration d'une politique sectorielle dans un pays donné à la réalisation des programmes et des projets qui en découlent". L'État, pour sa part, "détermine les orientations stratégiques de l'AFD, autorise les nouvelles opérations et fait procéder à leur évaluation. L'instruction et la mise en œuvre des projets et programmes relèvent de l'Agence". Au niveau de chaque pays, un avis conforme de l'ambassadeur est requis sur le cadre d'intervention de l'AFD.

L'évolution de l'assistance technique et sa répartition entre le MAE et l'AFD est également traitée, en conséquence du partage des secteurs (à noter que l'assistance technique placée directement auprès des membres de gouvernements reste sous la responsabilité du MAE). Dès 2002, le CICID avait approuvé la création du GIP France Coopération Internationale (FCI). Celui-ci est chargé de gérer les viviers d'expertise et d'inciter à l'acquisition d'une expertise dans la coopération internationale, de mobiliser l'expertise française en réponse aux appels d'offres internationaux. S'agissant de l'assistance technique financée par l'AFD sur crédits délégués par le MAE, FCI recrute et gère les assistants techniques fonctionnaires français en position de détachement.

Ce même CICID de 2004 annonce la création de la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) présidée par le ministre chargé de la coopération et réunissant les acteurs de l'aide publique au développement⁴². La COSP est chargée d'établir une programmation indicative des ressources allouées à chaque pays dans le cadre des DCP, qui seront validés à cette occasion. Elle examine également les stratégies sectorielles.

41) Même si, dans les faits, l'AFD est également en charge de l'enseignement secondaire, il est quelque peu étonnant que ce sous-secteur ait été oublié dans la répartition entre MAE et AFD.

42) Le CICID de mai 2005 précise qu'un représentant des organisations de solidarité internationale (OSI) et les collectivités locales seront associés aux travaux de la COSP.

C'est à l'occasion du CICID de mai 2005 qu'est validée la stratégie sectorielle éducation. Quant au secteur des enseignements supérieurs, il doit "*retrouver toute sa priorité dans les stratégies de développement*", même si l'élaboration d'une stratégie sectorielle spécifique n'est pas annoncée. Par ailleurs, il est indiqué que la part des aides sectorielles inscrites au budget du MAE est appelée à croître dans le souci de renforcer l'efficacité de l'aide, ainsi que le recommande la Déclaration de Paris de mars 2005.

Dans la ligne de cette même Déclaration, le CICID annonce l'accroissement des formes d'aide destinées au renforcement des capacités des pays partenaires, s'engage à rechercher une meilleure mesure des résultats, à renforcer les échelons locaux de son dispositif de coopération, à rechercher une division du travail plus rationnelle entre bailleurs et à rendre davantage prévisibles ses contributions.

II-2 La stratégie officielle française dans le secteur de l'éducation

On comprend que certains pays qui n'ont pas de tradition ancienne d'échanges et de coopération avec les pays du Sud puissent consacrer l'effort important qu'ils consentent pour le développement à quelques priorités bien ciblées et en cohérence avec la stratégie internationale, telles par exemple que l'enseignement de base. Les engagements de la France ne peuvent pas en revanche ne pas tenir compte du rôle qu'elle a joué et qu'elle continue de vouloir jouer dans le concert mondial, ni des responsabilités multiples qui sont les siennes, notamment à l'égard de l'Afrique et de la communauté francophone.

Cependant, l'examen des conclusions des différents CICID révèle la difficulté évidente pour la coopération française à s'en tenir réellement aux quelques priorités définies⁴³, comme pourtant devrait l'y inciter ses choix clairs pour l'Afrique et les PMA et, d'autre part, l'y conduire les contraintes budgétaires qui font que l'APD bilatérale effectivement consacrée à des actions de développement⁴⁴ est particulièrement limitée.

Certes, une priorité sectorielle est accordée à l'éducation et à la formation professionnelle, dont on a vu l'importance décisive pour le développement. Mais cette priorité est en quelque sorte "neutralisée" par le nombre impressionnant de secteurs prioritaires, non seulement les sept spécifiquement énoncés, mais également ceux qui le sont indirectement (enseignements supérieurs par exemple) et ceux qui, sans être –assez curieusement d'ailleurs– l'objet de prises de position de la part du CICID (la coopération linguistique, par exemple, ou l'enseignement français à l'étranger) n'en pèsent pas moins fortement sur le budget du MAE.

II-2-1 Une stratégie sectorielle incomplète

Dans le cadre des CSLP, les pays bénéficiaires de l'aide sont invités à définir une stratégie sectorielle cohérente, ce qui implique que soient examinés de manière globale et systémique l'ensemble du système d'éducation et de formation⁴⁵ et ses perspectives d'évolution.

La coopération française a choisi, à l'inverse, de définir, dans un document de référence validé au CICID de 2005, une "stratégie sectorielle éducation", dont on voit immédiatement qu'elle est amputée de trois manières :

-D'une part, elle n'inclut pas la question des formations supérieures, alors même que celles-ci sont souvent directement concernées par les autres niveaux (formation des cadres et des formateurs chargés de former les enseignants du primaire et du secondaire, quand ce n'est pas directement l'université qui forme ces derniers ; formations professionnelles supérieures courtes, de type BTS par exemple).

43) C'est ce que relevait en 2004 le CAD dans son examen des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement. "*La politique française en matière de développement ne projette pas de vision unifiée.*"

44) Voir ci-dessous, en II-4.

45) Qu'il relève ou non de un ou plusieurs départements ministériels. C'est ainsi qu'au Maroc, la formation professionnelle est placée sous la responsabilité d'un ministère autonome, distinct de celui de l'éducation nationale.

-D'autre part, cette stratégie ne traite à aucun moment sur le fond de la question, pourtant déterminante, de la formation professionnelle et de l'insertion des jeunes dans la vie active, sans que rien n'indique qu'une stratégie sous-sectorielle relative à la problématique formation/insertion la complètera rapidement.

-Enfin, le document n'aborde que de manière très rapide et trop générale la question des langues d'enseignement, alors que celle-ci est au cœur du sujet, comme on l'a vu ci-dessus⁴⁶. Il reconnaît d'ailleurs que cette marginalisation résulte non pas de la réalité elle-même du sujet à traiter, mais de questions d'organisation opérationnelle qui devraient être secondaires et qui ne relèvent pas, en tout cas, du niveau d'une réflexion stratégique. Une affirmation comme : *“Notre politique d'appui au développement des systèmes éducatifs a été clairement distinguée en 1998 de la promotion de l'enseignement du français, par le transfert de la responsabilité de cette deuxième composante de notre coopération à une direction spécifique (DCCF)”* ne correspond pas normalement à ce que l'on est en droit d'attendre d'un texte de stratégie. Dans la partie consacrée aux orientations stratégiques, il est simplement indiqué que *“notre action prendra en compte cette dimension qualitative de la diversité linguistique et culturelle... et que la coopération française appuiera l'élaboration des politiques linguistiques nationales”*. On ne peut pas être plus laconique.

Nos actions de coopération dans le secteur de l'éducation concernent en priorité des pays où l'enseignement primaire, secondaire et professionnel est dispensé, en totalité ou en partie, en français. Dans ces sous-secteurs, les actions à conduire sont confiées à l'AFD. Le manque de distinction nette entre enseignement du français et enseignement *en* français au sein du système éducatif aboutit à ce que les actions de coopération linguistique en ce domaine restent, au niveau de la stratégie, placées sous la responsabilité d'une direction différente de celle qui est en charge de la coopération éducative et, pour leur mise en œuvre dans chaque pays, pilotées par les SCAC agissant comme opérateurs, et non par l'AFD. Cette vision morcelée et quelque peu incohérente du secteur de l'éducation a des conséquences dommageables sur le terrain et provoque chez nos interlocuteurs d'autant plus de désarroi et d'incompréhension qu'on attend d'eux, du côté de la communauté des bailleurs, qu'ils adoptent une logique différente et même rigoureusement inverse.

C'est ainsi par exemple qu'à Madagascar, où l'enseignement se fait pour l'essentiel en français à compter de la troisième année primaire, les responsables du ministère de l'éducation nationale, qui se trouvent maintenant pleinement responsabilisés dans le secteur des enseignements primaires et secondaires (les procédures de l'AFD y conduisant naturellement dans l'esprit des engagements internationaux), ne comprennent pas que la maîtrise d'ouvrage leur échappe en grande partie pour le FSP qui porte sur la formation en français des enseignants du primaire et sur la production des supports didactiques correspondants, comme si cette formation et cette production n'étaient pas d'évidence au cœur de la problématique de l'enseignement national et donc relevant tout naturellement de la responsabilité souveraine du pays.

Un constat similaire peut être fait au Sénégal, où l'enseignement primaire est en français. Le SCAC y met en œuvre un FSP visant à renforcer l'enseignement en français dans le primaire⁴⁷, alors que l'AFD est chargée, comme partout ailleurs, des programmes destinés à renforcer l'enseignement primaire.

Du côté de nos partenaires dans le collège des bailleurs, l'absence d'intégration de l'action de la France relative aux enseignements en français dans la stratégie nationale qu'ils valident et appuient ensemble (principe de l'harmonisation de l'aide) ne peut que nourrir la suspicion. En agissant ainsi, la France prête le flanc à la critique, en paraissant ne pas vouloir respecter jusqu'au bout les règles et les procédures communes en matière de coopération éducative et en cherchant ainsi à maintenir, dans une stratégie propre et sans cohérence avec la stratégie d'ensemble, les positions du français et l'influence traditionnelle de la France dans son pré carré des pays francophones.

46) Cette question sera examinée de plus près au chapitre V.

47) L'examen de ce FSP montre bien qu'il concerne l'ensemble des disciplines, et non pas seulement l'enseignement du français.

Le document appelé “stratégie sectorielle éducation” ne porte donc en réalité pour l’instant que sur un seul sous secteur et, dans ce sous-secteur, ne traite pas de la dimension essentielle des langues d’enseignement.

II-2-2 Une stratégie sous-sectorielle centrée légitimement sur l’enseignement primaire, mais quasiment silencieuse sur le post-primaire.

D’une manière qui paraît tout à fait légitime, marquant bien le souci de la France de s’inscrire dans la logique des engagements de la communauté internationale, le document de stratégie accorde une place centrale aux OMD 2 et 3 et donc à l’enseignement primaire. Ce qui y est dit à ce sujet sera examiné au chapitre III.

En revanche, le document n’aborde guère la question du post-primaire et des options stratégiques que la France entend privilégier à ce sujet. Rien n’y est précisé qui pourrait servir de cadre de référence aux actions de l’opérateur qu’est l’AFD, chargée pourtant du post-primaire. Beaucoup de questions sur lesquelles des orientations devraient être données à l’opérateur restent donc sans réponse : Quelles préconisations générales faire sur la gestion des flux, vers le secondaire général, vers la formation professionnelle ou pré-professionnelle ? Quel avis donner sur les prises de position (ou sur l’absence de prise de position) des pays bénéficiaires de l’aide, lorsqu’ils mettent au point leur stratégie éducation ? Quelles positions défendre dans les échanges avec les autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux⁴⁸ ? Quelle pondération globale effectuer entre les crédits de la coopération française réservés aux programmes et aux projets concernant les OMD 2 et 3 et ceux réservés aux programmes et projets concernant l’enseignement général de niveau collège, concernant le niveau lycée, concernant l’enseignement technologique et la formation professionnelle ?

Certes, les problématiques varient d’un pays à l’autre et, comme le dit le CICID, il revient à l’AFD “d’élaborer la stratégie sectorielle dans un pays donné”. Mais l’avis à donner sur cette stratégie par l’ambassadeur, en vue de son intégration dans le DCP, devrait pouvoir être éclairé par référence à une stratégie générale, qui est de la responsabilité du MAE.

Or la question du post-primaire s’avère de plus en plus prégnante et urgente dans nombre de pays africains. Au fur et à mesure que la généralisation de l’enseignement primaire s’effectue, la pression de la demande augmente rapidement sur le post-primaire, sans qu’il y ait de réponse toute faite sur la manière d’y répondre adéquatement, du moins s’il ne s’agit pas de simplement répondre à cette demande par un accroissement systématique de l’offre d’enseignement secondaire général, mais de tenir compte des besoins de l’économie et de la société ainsi que des capacités de financement.

Traiter de ce niveau du post-primaire et définir une stratégie d’action le concernant ne signifierait pas qu’on le transforme de ce simple fait en une priorité de même rang que la priorité à accorder aux OMD, ce qui reviendrait d’ailleurs à minorer cette dernière. Mais il se trouve que les attentes des pays où nous intervenons sont fortes, que la France et d’autres bailleurs de toute façon interviennent à ce niveau et qu’il y aurait donc intérêt à ne pas rester muet au plan des principes. Comme le dit le document de stratégie sectorielle, “dans la perspective de l’atteinte, même partielle, des objectifs de scolarisation primaire, il importe de s’interroger sur les perspectives à l’issue de ce cycle. L’articulation avec le secondaire et le renforcement de ce niveau d’éducation requièrent une réflexion spécifique, afin de l’adapter à un afflux massif et aux perspectives d’emploi. L’accroissement de l’efficacité et de la qualité du secondaire, et la formation post-primaire professionnalisante sont des questions centrales pour l’avenir.” Dans le secteur de l’éducation, l’avenir se prépare de loin et cette “réflexion spécifique” semble bien devoir être en conséquence menée maintenant sans retard.

48) La forte articulation avec les bailleurs de fonds multilatéraux dans une logique d’influence, soulignée par le document, est bien réelle, mais s’arrête aux OMD.

II-3 La traduction de la stratégie sectorielle dans les documents cadres de partenariat, la qualité des stratégies sectorielles nationales dans le secteur de l'éducation et les limites de l'aide programme.

L'examen des 33 documents cadres de partenariat signés en août 2006 montre que, parmi les sept secteurs possibles de concentration (correspondant aux OMD) et dans les trois ou quatre à retenir (qui doivent théoriquement absorber 80% de l'aide bilatérale française), 18 ont choisi l'éducation, ce qui souligne bien l'importance qu'accordent les pays à ce secteur.

Il faut toutefois relativiser. Car aux secteurs de concentration s'ajoutent des domaines "hors secteurs de concentration", ainsi que des "domaines transversaux d'intervention" ou des "secteurs de veille". Sans que la lecture des DCP puisse permettre de le prouver facilement, il semble bien que ce "hors concentration" absorbe fréquemment plus que les 20% des participations financières annoncées.

D'autre part, sous la rubrique relative au secteur de l'éducation, les DCP font souvent état de priorités qui se révèlent extrêmement diverses, mais qui correspondent, et c'est a priori bien normal, aux différents objectifs retenus par les pays bénéficiaires dans le cadre de leurs politiques sectorielles.

Celles-ci, élaborées dans le cadre des CSLP, font l'objet de présentations qui, sur le plan de la forme, se veulent le plus souvent exhaustives et énumératives, sans que quelques priorités fortes soient dégagées. Ainsi, le "plan d'action de la deuxième phase 2005-2007" du "programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF)" du Sénégal définit, sans les hiérarchiser, 261 priorités et 331 objectifs, dont le suivi est assuré au moyen de 41 indicateurs comportant 134 variables! Il n'est pas étonnant que le bilan effectué à mi-parcours de ce plan d'action par les bailleurs fasse état d'un "*fonctionnement insatisfaisant des mécanismes de gestion du PDEF... et du manque de coordination entre les différentes structures impliquées dans la gestion du programme*". Mais s'agit-il réellement d'un programme ? N'en serait-ce pas plutôt le simple préalable, en forme de recension détaillée de tous les facteurs entrant idéalement en compte dans l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement du système éducatif ? De fait, cet exercice n'aboutit pas à la décision de retenir, cette fois en qualité de programme d'action à court terme, quelques priorités sur lesquelles, pendant les deux années correspondant au plan, le pays et les bailleurs feraient porter conjointement leur appui, mais à une déclaration quelque peu incantatoire manifestant la simple intention de progresser sur chacun des points énoncés. Ceci ne facilite pas l'élaboration du DCP et compromet l'efficacité de ce qui peut être entrepris sur de telles bases.

Pour prendre un autre exemple, le comité a pu constater au Rwanda des faiblesses identiques dans l'approche sectorielle de l'éducation. De nombreuses interrogations se posent sur la crédibilité, à court et à moyen termes, de la programmation du secteur et notamment des priorités accordées au développement respectif des différents niveaux et types d'enseignement.

A l'inverse, Madagascar a élaboré une stratégie portant uniquement sur l'enseignement de base et intitulée "Education pour tous à Madagascar", les autres sous-secteurs de l'éducation ne faisant pas l'objet d'un examen et de prises de position par les autorités locales. Or la pression sur le post-primaire commence à se faire sentir et, d'autre part, le sous-secteur de la formation professionnelle, jugé pourtant prioritaire, ne se réforme pas encore⁴⁹, malgré ses graves carences. On comprend alors pourquoi, dans l'axe 4 ("le développement de la formation professionnelle") du partenariat relatif au secteur de concentration qu'est l'éducation, on ne trouve dans le DCP qu'un simple constat : "Le développement de l'économie repose en grande partie sur des compétences professionnelles mieux adaptées et plus diversifiées,

⁴⁹ Le projet de plan national relatif à l'ETFP (enseignement technique et formation professionnelle), note un de nos interlocuteurs malgaches, "change tous les six mois".

en particulier dans les secteurs les plus dynamiques”. On ne voit pas bien en effet comment être plus précis et mettre en œuvre en ce domaine des actions de coopération qui seraient “alignées” sur la stratégie du pays.

L’analyse des DCP montre donc que ceux-ci, dans le cadre de l’approche programme harmonisée qui est de plus en plus la règle, mentionnent tout autant des priorités à partir desquelles l’action peut réellement s’engager avec des chances de succès dans le cadre des cinq années de durée des DCP que des priorités purement théoriques pour lesquelles le pays bénéficiaire n’a pas encore dégagé une stratégie véritablement opérationnelle.

Or l’efficacité de l’approche programme suppose l’existence d’une stratégie sectorielle d’une réelle qualité, dépassant le simple stade de l’affichage, et pouvant servir de base à la définition d’un cadre structuré d’intervention, commun au pays et aux bailleurs.

Tirant les leçons des opérations en cours dans le secteur de l’éducation, l’AFD fait la même analyse⁵⁰. Cette nouvelle approche n’est pas exempte de difficultés *“parmi lesquelles le manque de volonté politique au regard des réformes qui peuvent améliorer la gouvernance sectorielle, la faible capacité des administrations face à la complexité et à l’ambition des programmes sectoriels,...les risques d’un alignement trop rapide sur des procédures nationales mal maîtrisées.... L’articulation entre les CSLP, les politiques sectorielles et les budgets reste trop souvent encore plus théorique que réelle.”*

On constate donc que de nombreux pays n’ont pas encore atteint un niveau d’expertise suffisant ni –surtout– manifesté indiscutablement une volonté politique de faire un choix clair de priorités réalistes dans le secteur de l’éducation, ce qui pose le problème du choix des procédures de financement de la coopération. Même si l’approche sectorielle est à privilégier, il n’est certain qu’elle ait systématiquement à se traduire par un soutien budgétaire accordé globalement au secteur (aide programme) et par l’abandon du financement de projets, à condition bien entendu que ceux-ci soient réellement des composantes dûment identifiées du programme sectoriel. En disant cela, il ne s’agit nullement de remettre en cause les principes de la Déclaration de Paris, mais de tenir compte de l’état très inégal d’avancement qualitatif des politiques sectorielles des pays bénéficiaires. Comme le dit la Déclaration, dans le cadre de l’alignement, *“les pays partenaires et les donateurs s’engagent conjointement à œuvrer ensemble à la mise en place de cadres définis d’un commun accord, propres à permettre une évaluation fiable de la performance et de la transparence des systèmes des pays partenaires ainsi que des obligations de compte qu’ils comportent”*. Une telle mise en place est souvent loin de se faire rapidement et, tout en œuvrant à accélérer ce processus, des solutions transitoires paraissent légitimes.

Remarquons enfin que l’analyse pertinente des politiques sectorielles des pays bénéficiaires requiert, de la part des bailleurs, une expertise particulière qui semble actuellement n’être pas tout à fait à niveau côté français⁵¹.

II-4 Le financement de la coopération éducative française : des moyens qui ne sont pas à la hauteur des enjeux et des engagements pris.

Il convient au préalable de rappeler le contexte international, pour pouvoir disposer d’une vision comparative permettant de mieux apprécier l’importance de l’aide française.

50) *Cadre d’intervention sectoriel 2007-2009 “Education et formation professionnelle”, novembre 2006, p.26*

51) voir chapitre VI

II-4-1 L'évolution de l'APD mondiale

L'APD déclarée par les membres du CAD s'élevait dans les années 80 et jusqu'en 1992 à 0,33% du RNB. Elle a atteint son point bas entre 1997 et 2001, où elle ne correspondait plus qu'à 0,22% du RNB, pour commencer à remonter : 0,24% en 2002 (58,3 Md\$), 0,25% en 2003 (69,1 Md\$)⁵², 0,26% en 2004 (79,4 Md\$).

En 2005, elle connaît une croissance forte, lui permettant d'en revenir au niveau de 0,33% du RNB (106,8 Md\$, soit + 34% par rapport à 2004), même si on est loin encore de l'objectif de Monterrey fixé en 2002 (0,5% en 2007, 0,7% en 2015).

Mais cette augmentation spectaculaire est conjoncturelle, puisqu'elle résulte pour une bonne part de l'explosion des annulations de dettes. Celles-ci quintuplent par rapport à 2004 et s'élèvent en 2005 (avec notamment les premières déclarations des remises de dettes à l'Irak -13,9Md\$- et au Nigeria -6,4Md\$-) à 22,7 Md\$ sur 106,8 Md\$, soit plus de 20%.

Hors annulations de dettes, ce n'est plus de 32% mais seulement de 9,7% qu'augmente l'APD mondiale 2005 par rapport à 2004. Encore faut-il tenir compte de la croissance de l'aide humanitaire (+8,7%, dont 2,2 Md\$ correspondent à l'effort exceptionnel lié au tsunami) et des programmes particuliers de développement concernant l'Irak et l'Afghanistan. Si l'on exclut ces engagements, l'APD ne progresse en un an que de 2,9% et se limite, en termes réels, à 60 Md\$ (soit son niveau en 2000). Sur ces 60 Md\$, l'Afrique subsaharienne n'en absorbe que le quart (15 Md\$).

En 2006, l'APD mondiale redescend à 0,30% du RNB, soit une diminution globale de 5,1% par rapport à 2005⁵³ et, hors allègements de dettes, de 1,8%. L'APD bilatérale consacrée en 2006 à l'Afrique subsaharienne (28 Md\$) augmente certes spectaculairement par rapport à 2005 (+23%), mais cela est dû pour l'essentiel aux allègements de dettes. Hors ces allègements, la progression n'est que de 2%.

Selon le CAD, l'APD mondiale devrait encore diminuer en 2007. On constate ainsi que, pour atteindre 0,7% en 2015, la route est encore longue et nécessitera de la part des membres du CAD un effort financier considérable. Pour honorer l'engagement des pays riches de porter le volume de l'APD à 130 Md\$ et doubler l'aide à l'Afrique pour 2010, il faudrait en effet que "les taux de progression de l'aide de 5% par an enregistrés pour la période récente passent à 11% par an entre 2008 et 2010"⁵⁴.

II-4-2 L'évolution de l'APD bilatérale⁵⁵ mondiale consacrée au secteur de l'éducation

Malgré la priorité de principe accordée par la communauté internationale à l'éducation, et notamment à l'enseignement de base (engagements de Dakar et OMD), la part de l'éducation dans l'APD bilatérale mondiale n'augmente guère depuis une dizaine d'années

<i>En millions de dollars</i>	1995	2001	2004
Total APD bilatérale	53 792	42 334	74 403
Part de l'éducation	6 045	3 672	6 777
Education/total	11,2%	8,7%	9,1%

Source : CAD

52) Sur cette augmentation de 10,8 Md\$ entre 2002 et 2003, 7,9 sont toutefois le simple effet de l'inflation et de la baisse du dollar.

53) 103,9 Md\$ (dont 19,2 Md\$ d'allègements de dettes), soit 101,4 Md\$ aux prix et taux de change 2005, contre 106,8 Md\$ (dont 22,7 Md\$ d'allègements de dettes) en 2005.

54) Rapport de l'OCDE sur la coopération pour le développement.

55) On ne dispose pas d'une ventilation identique pour l'APD multilatérale. Elle serait d'ailleurs difficile à établir en raison de l'option souvent choisie de passer par l'aide budgétaire globale. C'est ainsi, par exemple, que la contribution du FED au secteur de l'éducation n'est guère identifiable.

Par ailleurs, au sein de l'APD éducation, la croissance du financement du post-secondaire a été plus importante que celle du financement de l'enseignement de base, même si ce dernier a quand même reçu en 2004 trois fois plus qu'en 1995.

<i>En millions de dollars</i>	1995	2001	2004
Total éducation	6 045	3 672	6 777
Part éducation de base	642 (10,6%)	849 (23,1%)	1 978 (29,2%)
Part éducation post-secondaire	993 (16,4%)	1 744 (47,5%)	3 309 (48,8%)

La part respective en 2004 du secondaire et de l'institutionnel est de 7,2% (488 M\$) et de 14,8% (1 000M\$).

Or, s'agissant de l'éducation de base, on sait que la Banque mondiale a estimé que le seul financement de la scolarisation primaire universelle nécessitait un financement extérieur de l'ordre de 5 à 7 Md\$ par an d'ici 2015, dont 3,1 Md\$ pour l'Afrique. En 2001-2002 (moyenne sur 2 ans), l'APD mondiale totale (bi et multilatérale) consacrée à l'éducation ne représentait que 5,45 Md\$ (dont 1,30 Md\$ pour l'Afrique) et seulement 1,54 Md\$ pour l'éducation de base (dont 0,3 Md\$ pour l'Afrique).

Sans que l'on puisse disposer de données chiffrées permettant de connaître l'évolution de l'APD mondiale éducation (bi et multilatérale) depuis 2002, il y a toutes raisons de penser qu'on est loin des objectifs poursuivis et que la part de l'Afrique, notamment de l'Afrique subsaharienne, est encore trop modeste.

Un tel constat est particulièrement inquiétant, au regard de l'importance décisive de l'éducation dans l'éradication de la pauvreté. Quels que soient les engagements pris par les responsables de l'aide publique au développement, il apparaît de plus en plus évident que les financements classiques trouvent leurs limites.

Mais, pour l'instant, c'est surtout le secteur de la santé qui bénéficie de financements innovants, complémentaires de l'APD classique, telles que la facilité financière internationale pour la vaccination⁵⁶ (à laquelle la France participe à hauteur de 100 M€ par an pendant 20 ans) ou le produit de la taxe sur les billets d'avion utilisé notamment par UNITAID pour l'achat de médicaments (La France y contribue en année pleine pour environ 200M€). C'est également le secteur de la santé qui reçoit l'essentiel des contributions apportées par les fondations privées dédiées à l'aide au développement (Fondation Bill et Melinda Gates par exemple, pour ne mentionner que la plus importante).

Certes, les progrès dans le secteur de l'éducation supposent des efforts de long terme et ne sont pas facilement mesurables, surtout s'il s'agit de compléter des objectifs quantitatifs par une recherche de la qualité, alors que des campagnes de vaccination peuvent avoir des effets rapides sur la situation sanitaire des pays, ce qui permet de mesurer directement l'efficacité des financements innovants ou privés qui les soutiennent et d'en justifier aisément la pertinence.

Pour autant, la France pourrait être à l'initiative de propositions visant à créer, sinon un fonds mondial de l'éducation, du moins des sources innovantes de financement consacrées spécifiquement au secteur de l'éducation et garantissant la mise à niveau et la durabilité de l'aide internationale en ce domaine capital.

56) IFFim : *International Finance Facility for immunization*

II-4-3 L'évolution de l'APD bilatérale affectée au secteur de l'éducation des cinq premiers contributeurs du CAD.

<i>En millions de dollars</i>	1995	2001	2004
France			
Education	1449	776	1 527
-base	nd	142	269 (17,6%)
-secondaire	nd	45	147 (9,6%)
-post secondaire	nd	415	1 045 (68,4%)
Allemagne			
Education	1290	573	1 102
-base	290	43	106 (9,6%)
-secondaire	1	56	100 (9%)
-post secondaire	78	445	861(78%)
Japon			
Education	1 594	789	1 274
-base	89	80	36 (2,8%)
-secondaire	107	136	73 (5,7%)
-post secondaire	224	401	804 (63%)
Royaume-Uni			
Education	169	193	450
-base	nd	68	321 (71%)
-secondaire	7	9	2 (0,44%)
-post secondaire	40	4	1 (0,22%)
États-Unis			
Education	368	319	582
-base	142	205	321 (55%)
-secondaire	nd	nd	15 (2,6%)
-post secondaire	nd	110	33 (5,7%)

*Le solde entre le total et l'ensemble éducation de base + secondaire + post-secondaire correspond en général à de l'appui institutionnel.
Source : CAD.*

Seuls trois pays -France, Allemagne et Japon- ont consacré en 2004 plus d'un milliard de dollars au secteur de l'éducation. Dans les cinq pays, l'APD éducation a sensiblement augmenté au cours des dernières années⁵⁷.

Depuis 2000 et les OMD, le financement de l'éducation de base est considéré comme prioritaire. De fait, le Royaume-Uni, qui partait d'assez bas, l'a quasiment quadruplé, l'Allemagne, faible contributeur, l'a augmenté de près de 150%, la France de 90% (mais elle a triplé son financement au secondaire et au post-secondaire) et les États-Unis de 57%.

Au sein des pays de l'Union européenne membres du CAD, la France et l'Allemagne ont totalisé en 2004 60% de l'APD éducation, mais seulement 32% de l'APD éducation de base. Le Royaume-Uni n'a représenté que 10% de l'APD éducation mais 27% de l'APD éducation de base. Le Japon a représenté 24% de l'APD éducation des pays du G7 et 2,5% de l'APD éducation de base, contre respectivement 11% et 36% pour les États-Unis.

57) Mais, au moins en ce qui concerne la France, l'importance effective de cette aide est à interpréter avec nuances (voir ci-après en II-4-5)

II-4-4 L'évolution de l'APD française : une croissance apparente mais sujette à caution.

L'APD française correspondait à 0,62 % du RNB en 1994. Elle a ensuite baissé jusqu'à atteindre son niveau le plus bas en 2000. Depuis, son évolution est positive. On est encore loin du niveau de 1994, mais les engagements pris par le CICID devraient être tenus.

1994	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2012
0,62	0,30	0,31	0,37	0,40	0,41	0,47	0,47	0,50	0,70

Dans les pays du CAD, la France occupait en 2006 le 4ème rang en valeur absolue d'APD⁵⁸. En termes d'effort, elle se situe au deuxième rang des pays du G7, après le Royaume-Uni (0,52% du RNB).

Cependant, les règles actuelles du CAD pour le calcul de l'APD, règles de plus en plus contestées, notamment par les ONG⁵⁹, permettent d'intégrer à l'APD des engagements financiers qui ne correspondent que de loin à ce qui caractérise une authentique aide aux pays en développement : Financement d'actions concernant les TOM, aide aux réfugiés, coût pour l'État ("écolages") des étudiants étrangers originaires des pays en développement inscrits dans les formations supérieures françaises⁶⁰, certains allègements de dettes⁶¹.

Ces engagements constituent une part importante de l'APD et, comme le disait le CAD en 2004, *"il est difficile d'établir un lien entre les montants d'APD et les crédits inscrits en loi de finances. C'est le cas de certaines opérations de désendettement... et de la comptabilisation ex post de certaines dépenses selon les définitions du CAD (coûts induits en France par les étudiants provenant des pays en développement, coûts d'assistance aux réfugiés et coûts administratifs."*

Les ONG ne manquent pas de souligner, elles aussi, les aspects contestables du calcul de l'APD officielle :

- Les annulations de dettes sont comptabilisées d'après la valeur nominale des créances alors que leur valeur de marché est très inférieure. La prise en compte de leur valeur de marché (valeur d'échange sur le marché de la dette qui intègre le risque de non-paiement) diminuerait donc fortement le montant des annulations de dettes dans l'APD.

- Le manque d'information sur la nature des créances annulées qui avaient été générées par la COFACE permet de mettre en doute le fait que toutes ces créances relèvent de l'aide au développement et non d'un soutien à l'exportation.

-La prise en compte des frais relatifs aux réfugiés sur le sol du pays bailleur est, elle aussi, contestable, car on voit mal comment les qualifier d'aide au pays bénéficiaire.

58) 22,74 Md\$ pour les États-Unis, 12,61 Md\$ pour le Royaume-Uni, 11,61 Md\$ pour le Japon, 10,45 Md\$ pour la France et 10,35 Md\$ pour l'Allemagne.

59) Voir le rapport de Coordination Sud : "L'APD française et la politique de coopération au développement : État des lieux, analyses et propositions" (février 2006)

60) Le Conseil d'analyse économique, dans son récent rapport sur la France et l'aide publique au développement, donne les précisions suivantes : "Le CAD permet à ses membres de déclarer comme APD le coût d'accueil ("écolage") des étudiants originaires des pays éligibles à l'aide publique au développement. Il précise dans ses directives que ces coûts peuvent être comptabilisés dans l'APD "à condition que la présence des étudiants reflète la mise en œuvre par le pays d'accueil d'une politique délibérée de coopération pour le développement, c'est-à-dire au minimum, que ces coûts soient expressément mentionnés dans le budget du gouvernement et que les instances chargées des programmes d'APD participent de manière adéquate à l'élaboration de la politique d'accueil et de formation des étudiants originaires des pays bénéficiaires de l'aide, compte tenu de facteurs nationaux particuliers". Dans son dernier rapport d'examen par les pairs de la politique d'APD de la France, le CAD souligne que la France est, avec l'Allemagne, l'Autriche et le Canada, l'un des rares membres du CAD qui inclut les coûts imputés des étudiants dans l'APD."

61) En 2004, le CAD le signalait clairement : "Une part significative de la croissance (entre 2001 et 2003) est pour l'instant due à l'effort d'annulation de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE, lequel représentait près du quart de l'APD totale en 2002". Trois ans après, en 2005, les annulations de dettes (2814 M€) représentent 35% de l'APD totale (8123 M€).

-Enfin, les écolages, que seuls le Canada, l'Allemagne, l'Autriche et la France déclarent, ne devraient en principe concerner que les formations dans des matières spécifiquement liées au développement, pour des étudiants qui ensuite repartent en faire profiter leur pays.

Le tableau ci-dessous est particulièrement éclairant

<i>En millions €</i>	1996	2000	2005	2005/1996	2005/2000	2006 (PLF)	2006/2005
APD/RNB	0,47%	0,30%	0,47%	=	+0,17 point	0,47%	=
APD bilatérale	4 479	3 069	5 825*	+30%	+90%	5 473**	-6%
<i>Dont allègements de dettes</i>	772	520	2 814 ⁶²	+265%	+441%	1 932	-31,3%
<i>Dont écolages</i>	309	365	767	+148%	+110%	758	-1,2%
<i>Dont aide aux réfugiés</i>	62	160	470	+658%	+194%	511	+8,7%
Aide bilatérale hors dettes, écolages et aide aux réfugiés ("hder")	3 336	2 024	1 774	-46,8%	-12,4%	2 272	+28%
APD bilatérale	1 355	1 385	2 298	+69,6%	+66%	2 740	+19,2%
APD multilatérale en % de l'APD totale	23,2%	31,1%	28,3%	+5,1 points	-2,8 points	33,4%	+5,1 points
APD bilatérale	5 834	4 454	8 123	+39,2%	+82,4%	8 213	+1,1%
APD totale "hder"	4 691	3 409	4 072	-13,2%	+19,5%	5 012	+23%
Total "hder"/total APD	80,4%	76,5%	50,1%	-30,3 points	-26,4 points	61%	+10,9 points
Multilatéral/total hder	28,2%	40,6%	56,4%	+28,2 points	+15,8 points	54,7%	-1,7 point

*dont 226 M€ pour les TOM.

**dont 229 M€ pour les TOM.

On voit ainsi qu'entre 1996 et 2005, pour un pourcentage du RNB identique (0,47%), l'APD totale française (bi et multilatérale) consacrée de manière incontestable au développement ("hder") a baissé de plus de 13%, en passant de 4 691 M€ à 4 072 M€.

62) Ces annulations concernent surtout le Nigeria (environ 1,1 Md), l'Irak (510 M) et le Congo Brazzaville

On voit cependant également que, depuis le “point bas” de 2000, cette même APD totale “hder” a augmenté significativement en cinq ans, en passant de 3 409 M€ en 2000 à 4 072 M€ en 2005, soit une croissance de 19,5%. Et, entre 2005 et 2006, elle augmente à nouveau de 23% pour se situer à 5 012 M€, dépassant enfin son niveau de 1996.

Cette croissance récente de l’APD totale “hder” est à mettre au compte de l’APD multilatérale, qui a augmenté de 66% en cinq ans, entre 2000 et 2005 et qui augmente encore de 19,2% entre 2005 et 2006.

En revanche, l’APD bilatérale “hder” a diminué de 12,4% entre 2000 et 2005 (et même de 46,8% entre 1996 et 2005). Cette décroissance paraît cependant stoppée depuis le PLF 2006. Cette partie de l’APD bilatérale a en effet augmenté en un an de 28% (2.272 M€ contre 1774 M€), mais essentiellement en raison du poids moins important des allègements de dettes, dans une APD bilatérale globale qui, elle, enregistre une baisse de 6%.

On peut ajouter à ce commentaire que l’APD intègre -ce qui est là aussi sujet à caution- le coût pour l’AEFE de la scolarisation dans les établissements scolaires français à l’étranger des élèves originaires des pays de la ZSP (94 M€ en 2004) ainsi que les crédits destinés aux TOM (229 M€ en 2006).

Tous instruments confondus, le continent africain reçoit en 2005 64% de l’aide bilatérale française, et la seule Afrique subsaharienne 54% (mais on y inclut les annulations de dettes du Nigeria et du Congo).

Compte tenu toujours des annulations de dettes (le Nigeria et le Congo ne sont pas des PMA), les PMA ne reçoivent que 16,7% de l’aide, soit 0,06% du RNB, loin de l’objectif 0,15% établi à Monterrey en 2002.

Enfin, la répartition de l’APD par pays bénéficiaires traduit une certaine dispersion et, comme l’indique justement le CAD, *“il conviendrait d’entamer une réflexion sur l’opportunité d’établir des priorités à l’intérieur de la ZSP...Les critères à prendre en compte devraient porter sur le niveau de pauvreté et les besoins en termes de réalisation des OMD, la mise en place de politiques sociales et économiques saines, la bonne gouvernance et le respect des droits humains”*. Certes, les 10 premiers pays bénéficiaires⁶³ représentent 40% du total, mais les 30 premiers ne constituent que 60% de l’aide, ce qui est le signe d’une évidente dispersion en dehors de la tête de classement. D’autant plus que, sur ces 30, 16 seulement sont africains et que 9 sont hors ZSP.

II-4-5 L’APD bilatérale française consacrée au secteur de l’éducation : sa part réelle dans l’APD bilatérale globale est en fait minime.

APD bilatérale éducation en 2004

En millions €	Equipement	Aide programme	AT	Total APD	Part MAE
Total	76,8	76,1	1 075,9	1 228,8	290,2
Dont :					
-base	28,2	69,7	118,7	216,5	81,2
-secondaire	17,5	5,8	95,2	118,5	61,0
-post-secondaire	15,8	0,5	825,1	841,4	109,0
Base / Education	36,7%	91,6 %	11,0 %	17,6 %	28,0 %

L’APD éducation est uniquement constituée de dons.

63) Dans l’ordre, Algérie, Maroc, Tunisie, Chine, Sénégal, Turquie, Vietnam, Congo-Brazzaville, Madagascar et Haïti. (Le poids des écolages ou des allègements de dettes peut être important pour certains de ces pays).

L'APD bilatérale consacrée à l'éducation correspondait donc théoriquement à 27% de l'APD bilatérale (1229 M€ sur 4484) en 2004. L'éducation de base, sous-secteur prioritaire, ne représentait que 17,6 % de l'APD du secteur éducation, la part la plus importante de cette APD allant au post-secondaire (68,4 %).

Il faut cependant y regarder de plus près. La répartition des 1228,8 M€ de 2004 est en effet la suivante :

- 290,2 M€ pour le MAE
- 40 M€ pour l'AFD (essentiellement, cette année-là, pour des constructions scolaires)
- 732 M€ pour les écolages (inscrits en annexe au jaune du projet de loi de finances, au compte du MENESR)
- 165 M€ pour Mayotte (y compris équipements et assistance technique).

Les crédits du MAE représentaient donc en 2004 moins du quart de l'APD du secteur éducation (et 27% avec les 40 M€ de l'AFD). Encore faut-il noter qu'on y inclut le coût de la scolarisation dans le réseau AEFÉ, soit 94 M€ sur 290 M€ (46 des 81,2 M€ consacrés à l'éducation de base et 48 des 61 M€ du secondaire)

L'APD bilatérale française consacrée en 2004 au secteur de l'éducation au bénéfice direct des pays en développement peut donc être estimée à 236 M€ (290 - 94 AEFÉ + 40 AFD), soit à 19% du total de l'APD bilatérale éducation, telle que communiquée au CAD, et à 5,3% de l'APD bilatérale totale.

Le CAD le note bien : *“En matière d'éducation, qui absorbe près du quart de l'APD bilatérale, seule une part modeste des activités contribue au renforcement des systèmes éducatifs dans les pays en développement”.*

Cette situation, qui caractérise le secteur de l'éducation, doit probablement se retrouver dans d'autres secteurs, ce qui affecte fortement la crédibilité des chiffres officiels. Elle ne permet pas de donner une signification pertinente aux comparaisons avec d'autres pays (voir ci-dessus en II-4-3) ni, en tout état de cause, de prendre au pied de la lettre les chiffres concernant l'évolution du ratio APD / RNB qui sert de boussole au CICID.

II-4-6 L'aide bilatérale de la France consacrée à l'objectif de scolarisation universelle : des moyens nettement insuffisants compte tenu des enjeux.

Sur le plan financier, l'éducation de base ne constitue pas encore, dans la coopération bilatérale française, une réelle priorité.

On vient de voir qu'en 2004, la coopération éducative du MAE et de l'AFD n'a représenté effectivement que 236M€. S'agissant de la seule éducation de base, le MAE lui a consacré (hors AEFÉ) 35,2M€. Cette même année, les 28M€ consacrés par l'AFD à l'éducation de base ont été affectés essentiellement à des constructions.

Selon la DPDEV, les engagements bilatéraux français en matière d'aide au développement en éducation de base seraient passés de 37 M€ en 2005⁶⁴ à 93 M€ (dont 88 M€ pour les pays élus ou éligibles à FTI⁶⁵) en 2006 et à 122 M€ (dont 117 M€ pour les pays élus ou éligibles à FTI) en 2007. Mais cette forte augmentation est à mettre essentiellement au compte des C2D⁶⁶ Mauritanie et Cameroun. En termes de prévisibilité comme d'augmentation, cette croissance ne peut donc être considérée a priori comme durable.

64) Soit 0,64% seulement de l'APD bilatérale totale

65) FTI : “Fast Track Initiative” ou Initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA, expression peu utilisée) de l'éducation pour tous (voir Chapitre III)

66) Les contrats de désendettement et de développement (C2D) constituent le volet bilatéral pour l'allègement de la dette (volume prévisionnel d'environ 3,7 Md€), additionnel à l'initiative multilatérale PPTE (pays pauvres très endettés) du Club de Paris. Ils constituent un instrument de financement des CSLP. Les C2D correspondent à un refinancement par dons des créances APD : les pays continuent d'honorer leur dette (en général sur une durée d'une vingtaine d'années), mais aussitôt le remboursement constaté, la somme correspondante est affectée à des programmes de lutte contre la pauvreté, dans les secteurs correspondant aux OMD. A ce jour, 9 pays ont conclu un C2D avec la France : Mozambique, Ouganda, Bolivie, Tanzanie, Mauritanie, Ghana, Madagascar, Nicaragua et Cameroun. Pour les pays de la ZSR, c'est l'AFD qui est responsable de la mise en œuvre des C2D.

Dans le CIS de l'AFD de novembre 2006, d'autres précisions, qui ne sont pas toujours en concordance avec les données de la DPDEV, sont données sur les subventions de l'AFD dans le sous-secteur de l'éducation qui lui est délégué (hors formation professionnelle, mais sans distinction de niveau entre enseignement primaire et enseignement secondaire).

<i>En millions €</i>	2002	2003	2004	2005 année du transfert	2006
	29,36	31,75 ⁶⁷	9 ⁶⁸	36,5	71,935
Dont C2D	9,76	4,25	0	0	16,15
FSP transférés				39,93	
Total	29,36	31,75	9	76,43	71,935
Total hors C2D	19,60	27,50	9	76,43	55,785

Le même CIS présente des hypothèses d'engagement pour le secteur de l'éducation (post-primaire inclus). Les précisions sont les suivantes :

<i>En millions €</i>	2006	2007	2008	2009
Subventions	60,165	54,6	79,3	112,8
C2D	16,15	58,34	95	10
Total	76,315	112,94	174,3	122,8
Prêts	0	123,5	105	30

On constate l'importance de deux variables : celle de l'évolution des C2D, celle de l'évolution de la subvention du MAE à l'AFD. Ces hypothèses partent, de manière optimiste, du principe d'une augmentation de la subvention du MAE à l'AFD aboutissant à une enveloppe globale de 400M€ en 2009. Ceci crée de fortes incertitudes contrariant la prévisibilité de l'aide.

En tout état de cause, le volume et le pourcentage de l'APD française consacrée effectivement aux OMD 2 et 3, sur lesquels existe un consensus mondial, ne semble pas être encore à la hauteur des enjeux ni conforme aux engagements pris. Si la France a bien entendu vocation et légitimité à se mobiliser sur d'autres objectifs, des arbitrages clairs devraient pouvoir être rendus afin d'éviter un saupoudrage excessif des moyens, d'autant plus précieux qu'ils sont mesurés.

67) A comparer aux 348,9 M€ engagés cette année là par l'AFD pour l'OMD7 (assurer un environnement durable)

68) A comparer aux 311,1 M€ engagés cette année là par l'AFD pour l'OMD7

Chapitre III
L'engagement sur l'objectif de
scolarisation primaire universelle

III-1 La stratégie internationale

La communauté internationale s'est largement prononcée sur le caractère prioritaire de l'objectif fixé en 2000 par le Sommet de Dakar (et inclus dans les OMD retenus cette même année par les Nations unies) de garantir à l'horizon 2015 une scolarisation primaire complète (SPU : scolarisation primaire universelle) à tous les jeunes et dans tous les pays (OMD2), en veillant notamment à mettre un terme avant 2005 aux inégalités entre sexes dans l'accès à l'éducation (OMD3) et à faire de cette formation de base une formation de qualité permettant aux jeunes de ne pas retomber ultérieurement dans l'analphabétisme et d'acquérir des connaissances et des compétences suffisantes pour poursuivre un cursus de formation ou pour s'insérer dans la vie sociale et professionnelle.

La France, on l'a vu, a mis à juste titre cet objectif au cœur de ses priorités théoriques dans la stratégie qu'elle a définie pour le secteur de l'éducation.

Cette mobilisation internationale, étayée par une prise de conscience de l'urgence de l'action en ce domaine par les pays bénéficiaires de l'aide, a produit sans aucun doute des résultats appréciables. En 1990, encore près d'un quart des enfants africains n'avaient pas accès à la première année d'école primaire. Or l'on constate que, sur l'ensemble du continent africain⁶⁹, le taux brut d'admission à l'école primaire est passé de 84% en 1998 à 94% en 2003⁷⁰. Ce n'est plus que 10% des enfants qui sont privés d'accès à l'école.

Sur cette même période, le taux d'accès en sixième année primaire est passé de 57% à 64%. Et le taux de survie⁷¹ n'était encore en 2003 que de 68%.

On voit donc quels doivent être les objectifs pour le proche avenir, sur un plan quantitatif :

-Scolariser les 10% d'enfants qui ne le sont pas encore suppose une attention toute particulière aux pays les plus en retard et à certaines catégories de la population, notamment dans les zones isolées, dans les catégories les plus démunies, dans les zones de conflit et de post-crise, dans la population féminine aussi dans certains pays⁷².

-Augmenter le taux d'accès en dernière année primaire. Que plus d'un enfant africain sur quatre, en 2003, ne termine toujours pas le cycle primaire compromet fortement l'éradication de l'analphabétisme (ce qui a de fortes répercussions sur les générations suivantes) ainsi que l'accès à une formation ultérieure et/ou à un emploi productif et plus globalement le développement économique⁷³.

Afin de donner un cadre clair et mobilisateur pour les pays bénéficiaires de l'aide destinée à atteindre l'objectif de scolarisation primaire universelle, les bailleurs ont créé en 2002, à la demande du G8 et après instruction technique par la Banque mondiale, l'Initiative de mise en œuvre accélérée ("*Fast Track Initiative*", FTI) de l'éducation pour tous.

69) Avec des écarts très importants cependant autour de cette moyenne : Dans les pays ayant en 2003 le taux brut d'admission dans le primaire le plus bas, on trouve Djibouti (38,6%), le Niger (59,3%) et le Mali (66,6%)

70) Cette croissance était d'ailleurs amorcée depuis plusieurs années, avec une avance certaine des pays anglophones sur les pays francophones. Dans les pays africains anglophones, le taux brut de scolarisation est passé de 69,6% en 1970 à 84,3% en 1993, alors que dans les pays francophones, il est passé durant la même période de 54,1% à 63,5%.

71) Pourcentage des élèves qui sont entrés en 1ère année primaire et qui sont parvenus en dernière année.

72) Parmi les pays où l'indice de parité est le plus bas en 2003, on trouve le Mali (42%), la Guinée Bissau et le Tchad (67%), la République Centrafricaine (70%), l'Angola (71%) et le Niger (72%)

73) Voir "*EPT en Afrique, repères pour l'action*" Pôle de Dakar, 2005, p.37-49

FTI se définit essentiellement comme un cadre de partenariat entre les pays bénéficiaires et les donateurs bi et multilatéraux⁷⁴, fidèle à l'esprit du consensus de Monterrey.

Les pays contributeurs sont actuellement au nombre de 22, auxquels il faut ajouter 9 institutions⁷⁵.

Sont concernés tous les pays en développement qui font preuve d'un engagement réel pour aboutir d'ici 2015 à une scolarisation primaire universelle. Pour être éligibles à FTI, les pays doivent avoir élaboré un CSLP et, au sein de celui-ci, un programme sectoriel "solide" dans le domaine éducatif, validé par les contributeurs financiers. Par ailleurs, ils doivent être éligibles à des financements de l'AID (ce qui inclut non seulement les PMA mais de nombreux PRI).

Fin 2006, on compte 31 pays endossés pour un programme FTI⁷⁶. On estime que 15 autres pays pourraient y participer d'ici fin 2007, ce qui permettrait de toucher ainsi plus de la moitié des 59 pays⁷⁷ a priori éligibles (à ce jour, on estime que 14 nouveaux pays pourraient être concernés d'ici fin 2008).

Les fonds fiduciaires créés dans le cadre de FTI n'ont pas -cela a été posé comme un principe fondamental- vocation à se substituer aux aides apportées par les différents bailleurs, mais au contraire à en favoriser le développement et la complémentarité. Ils ont donc un caractère additionnel.

-le **fonds catalytique (FC)**⁷⁸, créé en novembre 2003, a été destiné au départ à aider de manière temporaire (2 à 3 ans) des pays "orphelins", c'est-à-dire des pays n'ayant pas encore attiré suffisamment de dons extérieurs, alors qu'ils ont élaboré leur plan sectoriel éducation. Cette aide devrait susciter des contributions bi ou multilatérales "classiques" plus importantes ("effet catalytique")

Au 31 octobre 2006, le montant des engagements et des paiements du fonds catalytique pour la période 2003-2008 s'élevait à 1 125,2 M\$. Onze pays ou institutions y ont contribué⁷⁹.

A cette même date, 237,2M\$ ont été promis à 14 pays (dont 8 pays africains) et 109,5M\$ effectivement versés (dont 65M\$ pour des pays africains⁸⁰).

-le **fonds de développement de programmes de l'éducation (FDPE)**, créé en novembre 2004, est destiné à des pays qui n'ont pas encore un plan sectoriel éducation, pour leur donner un appui technique facilitant son élaboration.

Le montant des engagements et des paiements des bailleurs concernant le FDPE pour la période 2005-2007 s'élève à 57,53M\$. Huit pays y ont contribué⁸¹.

Fin 2006, 24,22M\$ ont été promis (dont 12,94 M\$ à des pays africains) et 3,2M\$ effectivement attribués (dont 0,78M\$ à des pays africains).

Le bilan établi par le Secrétariat FTI indique que, parmi les 27 pays endossés en août 2006, 4 seulement ont atteint l'objectif de scolarisation universelle, 6 sont sur la bonne voie, 14⁸² sont sur une tendance qui compromet l'atteinte de l'objectif d'ici 2015 et 3⁸³ sur une tendance encore moins favorable

74) L'Initiative est coprésidée par le président du G8 et un pays non-membre du G8. Le comité directeur de FTI comprend cinq membres : les deux présidents, la Banque mondiale, l'UNESCO, le dernier co-président sortant. La Banque mondiale accueille le Secrétariat de FTI.

75) La Commission européenne, la Banque mondiale, l'UNESCO, l'UNICEF, le PNUD, ONUSIDA, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement.

76) Albanie, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Djibouti, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guyana, Honduras, Kenya, Kirghizistan, Lesotho, Madagascar, Mali, Mauritanie, Moldavie, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Tadjikistan, Timor Est, Vietnam, Yémen.

77) 40 de ces 59 pays appartiennent à la ZSP française

78) Les chiffres donnés ci-après sont extraits du rapport préparé par le Secrétariat de FTI en vue de la réunion des partenaires les 13-14 novembre 2006 au Caire.

79) Les Pays-Bas (de loin le plus gros contributeur, avec 621,8M\$), le Royaume-Uni (266,5M\$), la Commission européenne (80,7M\$), la Norvège (39,7M\$), l'Irlande (37M\$), l'Espagne (27,7M\$), le Canada (20M\$), la Suède (15,7M\$), la Belgique (6,1M\$), l'Italie (6M\$) et la Russie (4M\$).

80) Djibouti, Ghana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Mauritanie, Niger et Gambie

81) La Norvège (19,87M\$), les Pays-Bas (13,5M\$), le Royaume-Uni (9,94M\$), le Canada (4M\$), la Russie (3,20M\$), l'Irlande (3,12M\$), la Suède (2,6M\$) et le Luxembourg (1,3M\$).

82) Dont, dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne, le Cameroun, Djibouti, la Guinée, Madagascar, le Mali et le Sénégal

83) Le Burkina Faso, la Mauritanie et le Niger.

III-2 L'oubli, manifeste jusqu'il y a peu, de l'exigence de qualité

Les objectifs quantitatifs rappelés ci-dessus, quelle que soit leur indéniable pertinence, restent insuffisants. Les engagements internationaux de 2000 insistaient en effet sur le principe que cette scolarisation primaire devait être de qualité pour produire des effets réels sur le développement. Probablement débordées par la croissance spectaculaire de la demande sociale de scolarisation, c'est sur ce point que les stratégies nationales et internationales ont jusqu'à présent relativement échoué, en rendant peu efficace le rendement des investissements humains et financiers consacrés à cette scolarisation. Le pôle de Dakar a construit⁸⁴ un "indice qualité"⁸⁵ dont la moyenne pour l'Afrique n'est que de 51⁸⁶. D'une manière plus générale, on peut avancer qu'environ seulement 50% des élèves qui achèvent leur scolarité primaire maîtrisent les apprentissages fondamentaux⁸⁷.

La procédure mise au point par la Banque mondiale pour les pays candidats à leur admission à FTI a été explicitée dans le "document cadre incitatif" qui définit les objectifs, les principes et la méthodologie.

Dans ce document cadre, les objectifs assignés aux pays candidats et qui doivent être pris en compte dans leur politique sectorielle prennent la forme de "valeurs cibles"⁸⁸ qu'il paraît utile de rappeler :

	Fourchette des pays étudiés	Moyenne de tous les pays	Moyenne des pays ayant les plus grands taux d'achèvement	Valeurs cibles pour 2015
Salaire moyen de l'enseignant (multiple du PIB par tête)	0,6 - 9,6	4,4	3,6	3,5
Taux d'encadrement	13 - 78,9	46	39,6	40
Dépenses en dehors des salaires	0,1 - 45	23,8	25,2	33
Taux de redoublement moyen	0 - 36,1	16,6	8,2	10 ou moins
Taux de scolarisation dans le privé	0 - 76,6	9,9	11,5	10
Revenus du gouvernement en % du PIB	8 - 55,7	19,6	20,7	14/16/18 (en fonction du PIB par tête)
Dépenses d'éducation en % du budget national	3,2 - 32,6	16,9	18,5	20
Dépenses pour le primaire en % des dépenses d'éducation	26 - 66,3	49,3	47,2	50

84) Voir "EPT en Afrique 2006, statistiques et analyses sous-régionales", p.184

85) Cet indice prend en compte des mesures directes des résultats des élèves (programmes d'évaluation MLA, PASEC et SACMEQ) ou, à défaut, des mesures indirectes (taux d'alphabétisation des personnes ayant effectué six années de scolarisation, mesuré par les enquêtes MICS de l'UNICEF). Pour ces différents sigles, voir en III-4-3-1

86) Cette fois, parmi les pays où l'indice qualité est le plus bas, on trouve des pays anglophones : République Démocratique du Congo : 28 ; Ghana : 29 ; Mauritanie et Nigeria : 33 ; Namibie : 38 ; Gambie et Zambie : 39. Parmi les pays où cet indice est le plus élevé, on trouve la Tunisie (69), le Rwanda (65), le Burundi (63), le Maroc et l'Angola (61). Tout ceci est à interpréter avec précaution. Les enquêtes MICS reflètent en effet la qualité de l'école telle qu'elle a été fréquentée par les adultes d'aujourd'hui et non le niveau de qualité de l'école dans les toutes dernières années.

87) Voir "Le défi de l'apprentissage : améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne", ADEA, 2003, p.15

88) Key Indicative Benchmarks for Primary Education Performance.

Ces valeurs cibles ont pour principal objectif de définir des marges de manœuvre en matière de financement pour le développement quantitatif et qualitatif de l'enseignement primaire en mobilisant davantage de moyens (hausse des revenus du gouvernement pour les pays où ceux-ci sont faibles, hausse des dépenses d'éducation en pourcentage du budget national, allocation d'une part importante de ces moyens pour l'enseignement primaire) et en réorientant les dépenses dans un sens conforme à la réduction des coûts et au maintien de la qualité (réduction du coût salarial enseignant, hausse importante des dépenses non salariales, réduction des taux d'encadrement)⁸⁹.

On constate toutefois qu'aucune valeur cible n'est définie concernant la qualité des acquisitions en fin de primaire, probablement parce que les informations manquent encore pour la définir de manière suffisamment rigoureuse. Il convient d'en stimuler la production comme nous le soulignerons à plusieurs reprises. L'utilisation d'indicateurs de moyens, à laquelle se limite ce référentiel, en lieu et place de véritables indicateurs de résultats, n'est pas totalement satisfaisante dès lors que les politiques d'accompagnement sur le plan pédagogique et sur celui de la gestion des personnels (production et diffusion de manuels, renforcement de l'encadrement dans les établissements et du rôle des inspections) ne sont pas définies en tant que telles. En détournant l'attention des pays bénéficiaires des engagements qu'ils avaient aussi à prendre sur la qualité, le modèle défini a pu avoir pour effet une sorte de course aux chiffres (augmenter le taux d'achèvement du primaire), au détriment de la qualité elle-même, ce qui correspondrait à la fois à un gâchis humain et à un gaspillage financier. Un travail récent réalisé par l'équipe du pôle de Dakar suggère que la relation entre croissance rapide des effectifs et qualité des apprentissages n'est pas systématiquement négative mais pointe cependant un certain nombre de pays qui n'ont pu concilier les deux objectifs⁹⁰.

On voit ainsi que la qualité des programmes de développement des systèmes éducatifs ne saurait dépendre de l'apport des seuls économistes de l'éducation qui, s'ils fixent les marges de manœuvre dans lesquelles inscrire les politiques nouvelles, ne peuvent définir des stratégies incitatives dans le secteur en ignorant la nécessaire collaboration des spécialistes de la pédagogie et de son administration.

Cette défaillance est dorénavant reconnue. Le "Groupe d'évaluation indépendante" de la Banque mondiale⁹¹ a produit en juin 2006 un rapport au titre révélateur : "De l'accès à l'école aux acquis scolaires : Un travail en cours"⁹².

Ce rapport rappelle qu'au-delà de l'objectif d'atteindre, au seul plan quantitatif, la scolarisation primaire universelle, le défi qui se pose est de s'assurer que tous les enfants acquièrent les connaissances et les compétences requises dans le cadre de la réduction de la pauvreté. Or seulement un projet OMD2 sur cinq fait état d'un projet explicite d'amélioration des résultats scolaires. Beaucoup des stratégies adoptées pour accroître rapidement l'accès à l'éducation primaire (réduction du coût pour les familles, recrutement d'enseignants contractuels, classes à double vacation, passage automatique dans la classe supérieure, etc.) ont eu des effets négatifs sur les résultats scolaires. La stratégie de la Banque mondiale, actualisée en 2005⁹³ doit donc encore évoluer "en privilégiant les programmes orientés vers la prise en compte des résultats".

89) Le choix de ces cibles est concordant avec les principaux résultats des évaluations -réalisées notamment par le PASEC- concernant les déterminants de la qualité des apprentissages. Ces évaluations montrent clairement la nécessité de disposer de moyens accrus, hors ceux consacrés à la rémunération des enseignants, pour mieux couvrir les besoins en matériel didactique, notamment en manuels scolaires, la disponibilité de ceux-ci étant en effet l'un des facteurs les plus influents sur la qualité des premiers apprentissages. La réduction du nombre d'élèves par enseignant joue dans le même sens. Celle du coût salarial enseignant prend en compte la faiblesse relative de l'impact du niveau de recrutement des enseignants sur la qualité ; celle-ci est davantage liée à la valeur de l'encadrement (personnel de direction et d'inspection), que peuvent renforcer des marges de manœuvre financière supplémentaires.

90) Note thématique sur la qualité : "Les acquisitions scolaires et la production d'alphabétisation de l'école primaire en Afrique : approches comparatives". Pôle de Dakar, 2007.

91) World Bank Independent Evaluation Group (IEG).

92) "From Schooling Access to Learning Outcomes : An Unfinished Agenda".

93) Education Sector Strategy Update.

Dans ses conclusions, l'IEG indique que les pays concernés doivent résister à la tentation de concevoir leur stratégie en deux étapes : d'abord augmenter l'accès ; ensuite seulement améliorer les résultats. Il recommande que soit complété le référentiel actuel de valeurs cibles, en développant des indicateurs complémentaires, directement liés cette fois aux résultats d'apprentissage (comme le temps réel d'enseignement, l'assiduité des enseignants, la disponibilité effective de manuels, etc.) et que soit renforcée l'aide technique et financière de la Banque, afin d'aider les pays à pratiquer des évaluations régulières portant sur les résultats.⁹⁴

Le *“Progress Report for the EFA-FTI”* présenté par la Banque mondiale en août 2006 reprend ces conclusions et les chiffre : Si l'on veut disposer d'un nombre suffisant d'enseignants, scolariser les publics les plus difficiles à toucher, introduire des objectifs d'amélioration de la qualité, il faudrait mobiliser pour FTI une aide importante : 1,1 Md\$ par an pour les 20 pays entrés avant août 2006 dans FTI et 7 Md\$ par an si l'on veut élargir FTI aux 39 autres pays éligibles. Si la croissance quantitative des effectifs ne s'accompagne pas d'un financement accru de l'ordre indiqué, l'éducation primaire sera de mauvaise qualité et ne constituera pas véritablement un facteur de réduction de la pauvreté.

Ce rapport était destiné au Comité du développement BM-FMI⁹⁵. Dans son communiqué à l'issue de sa réunion du 18 septembre 2006 à Singapour, le Comité a déclaré : *“Nous savons l'importance que revêtent l'adhésion des pays et la qualité de l'éducation... Nous prions la Banque d'intensifier ses travaux sur l'évaluation des résultats scolaires pour que l'attention ne se détourne pas de la qualité de l'éducation. A cet égard, nous attendons avec intérêt la présentation au Conseil d'un nouveau rapport d'étape sur les progrès accomplis.”*

III-3 Comment améliorer l'initiative de mise en œuvre accélérée (FTI) ?

Sans aucun doute, la France, qui a beaucoup contribué sur les plans intellectuel et diplomatique à la conception de FTI, a tout intérêt à continuer d'y jouer un rôle significatif. L'examen des comptes rendus de la réunion du groupe de haut niveau de l'éducation pour tous et de celle des partenaires de FTI (Le Caire, novembre 2006) permet d'identifier les points sur lesquels son influence pourrait peser :

1- Bien entendu, la nécessaire inflexion du référentiel actuel et des stratégies sectorielles, en vue de prendre en compte l'exigence d'une amélioration de la qualité de la formation primaire, est urgente. Nous y reviendrons.

2- La détermination de la liste des pays bénéficiaires. Du côté du Comité de développement, la tentation est forte d'ouvrir FTI (cela est possible compte tenu des critères d'éligibilité à l'AID) à des PRI à population très importante (Pakistan, Inde, Nigeria, etc). Le communiqué de Singapour est symptomatique sur ce point : *“Nous apprécions pleinement la nécessité d'étendre la couverture de l'initiative à de plus grands pays...”* La mobilisation de crédits qui résulterait, d'une part, de l'accès à FTI de tous les pays a priori éligibles et, d'autre part, de l'accroissement des charges liées à une plus forte exigence de qualité est, on l'a vu, de l'ordre de 7Md\$ par an d'ici 2015, ce qui est assez peu crédible. Il conviendrait donc de profiter de nos positions pour mettre en garde contre un élargissement trop radical qui aurait pour effet de faire passer au second plan la problématique qualité et de pénaliser les PMA dépendant le plus de l'aide extérieure, y compris pour leur budget de fonctionnement de l'éducation.

⁹⁴ Cette découverte est un peu tardive ! Voir par exemple, le document présenté à la biennale 2003 de l'ADEA : *“Le défi de l'apprentissage : améliorer la qualité de l'enseignement de base en Afrique subsaharienne”*. On peut également se référer aux analyses du PASEC ainsi qu'aux publications du pôle de Dakar.

⁹⁵ *“Comité ministériel conjoint des conseils des gouverneurs de la Banque mondiale (BM) et du Fonds monétaire international (FMI) sur les transferts de ressources réelles aux pays en développement”*.

3- Il a été considéré dès le départ comme essentiel dans FTI que les fonds fiduciaires (fonds catalytique et FDPE) n'avaient pas vocation à se substituer aux engagements des bailleurs, ni à constituer un fonds mondial, mais, bien au contraire, à encourager ces bailleurs à accroître leur aide. Il semblerait toutefois qu'en 2006, l'AID n'aurait financé qu'un seul projet en éducation de base, pour 150M\$, alors que la 14^{ème} reconstitution de ses fonds⁹⁶ en avril 2005 lui a affecté 33 Md\$ pour 3 ans. Plusieurs responsables du secteur de l'éducation au siège de la Banque mondiale font état de leur inquiétude de voir les responsables pays de la Banque tentés de reporter l'aide sur le fonds catalytique. Nos représentants à l'AID devraient donc se montrer particulièrement vigilants, car les priorités hors secteur éducation font l'objet d'un intérêt médiatique beaucoup plus fort (lutte contre le VIH/Sida, le paludisme, très récemment la pneumonie ; accès à l'eau potable ; préservation de la biodiversité ; etc)

Quant à la prévisibilité de l'aide, essentielle dans un secteur où les effets d'une stratégie sont évidemment de moyen et de long termes et où les bailleurs acceptent le principe de combler des déficits de financement importants et durables, la France doit, semble-t-il, être inscrite au rang des pays contributeurs qui ont le plus de preuves à apporter du sérieux de leurs engagements, en raison notamment du fait que l'importance du recours aux C2D va progressivement s'estomper.

4- La décision prise au Caire d'étendre la période de bénéfice du fonds catalytique, initialement limitée à 3 ans non renouvelables, par tranches successives de 3 ans (après revue des performances) accentue le risque que ce fonds soit compris non plus comme un fonds complémentaire mais comme la base principale et durable du financement des déficits. Le critère de pays "orphelin", peu clair, est heureusement remplacé par un critère plus objectif : seront éligibles au fonds catalytique les pays dont le déficit de financement ne serait pas couvert par une augmentation de 50% des engagements des bailleurs.

5- Le rôle respectif des bailleurs⁹⁷ et de la Banque mondiale dans la gestion des fonds fiduciaires devrait pouvoir être mieux défini. Pour le fonds catalytique, c'est le comité stratégique qui se prononce sur les demandes d'endossement et sur les attributions de crédits, sur la base des recommandations du Secrétariat. En revanche, pour le FDPE, le comité stratégique affecte les fonds à la Banque mondiale, en spécifiant quelle est la vice-présidence régionale de la Banque qui en est bénéficiaire. Ensuite, dans chaque pays éligible au FDPE, le chef de file des PTF transmet les demandes au responsable sectoriel de la Banque mondiale. Celle-ci, on le sait, ne peut contribuer financièrement aux fonds fiduciaires de FTI, ce que lui interdit réglementairement sa fonction d'administrateur (trustee) des fonds. Mais c'est justement cette fonction qui lui confère la responsabilité de décider, sans avoir à en référer au comité stratégique, de la pertinence de l'aide sollicitée et de sa conformité avec les objectifs du FDPE.

La Banque mondiale joue donc un rôle déterminant dans le fonctionnement de FTI, même si sa contribution financière se limite à assumer la moitié des charges du budget du Secrétariat de FTI, qu'elle héberge. Les bailleurs auraient donc intérêt, pour renforcer le consensus indispensable, à examiner avec la Banque mondiale les meilleurs moyens d'associer l'ensemble des parties prenantes au processus d'endossement des demandes de financement par le FDPE. Et, plus généralement, la suggestion faite par la DPDEV d'améliorer les procédures d'endossement et de suivi des politiques sectorielles, dans une démarche de contrôle "qualité", mériterait d'être approfondie. Ce contrôle "qualité" pourrait être confié à un groupe d'experts indépendants, travaillant en liaison avec le groupe des bailleurs au niveau local et avec le Secrétariat de FTI.

96) La France y contribue à hauteur d'environ 7%

97) Ceux-ci sont représentés au comité stratégique constitué respectivement pour chacun des deux fonds fiduciaires.

6- Le Secrétariat de FTI a publié en 2005 un guide d'endossement de la composante "Primaire" des plans sectoriels d'éducation présentés par les pays bénéficiaires. Malgré cela, on peut parfois constater une certaine approximation dans l'élaboration des propositions des PTF concernant l'attribution de fonds FTI.

C'est ainsi qu'à Madagascar, le gouvernement a présenté au Parlement, en 2006, un projet d'allongement de l'enseignement fondamental du premier cycle, qui passerait de 5 à 7 ans⁹⁸.

Or la demande de fonds⁹⁹ faite par les PTF à l'automne 2006 se borne à mentionner cette décision, sans marquer qu'en conséquence la demande devrait, avant d'être validée par les bailleurs, être conditionnée par la mise au point d'une nouvelle stratégie sectorielle portant sur l'ensemble du système scolaire, à la différence du plan malgache actuel "Education pour tous" limité au seul niveau du primaire. La demande ne met pas non plus en évidence le caractère quelque peu précipité -sinon irréaliste- d'un tel allongement de la scolarité primaire. Il entraînerait, par exemple, la construction de 4000 salles de classe supplémentaires par an, alors qu'actuellement, l'objectif de 2000 classes par an ne peut être atteint¹⁰⁰ faute non de financement mais de capacités techniques. D'autre part, de trop nombreux enfants malgaches n'achèvent pas encore la scolarité primaire de 5 ans¹⁰¹. Les PTF sont également silencieux sur d'autres questions essentielles encore non résolues dans l'organisation actuelle du primaire : pénurie d'enseignants ; formation professionnelle de mauvaise qualité ; temps effectif d'enseignement beaucoup trop bas, etc.

De même, la demande de fonds a simplement pris note du fait que les autorités malgaches avaient décidé le report de plusieurs années du plan, pourtant approuvé dans le plan EPT de 2005, de revalorisation de la rémunération des enseignants du primaire non-titulaires recrutés localement par les communautés. Or cette décision, prise pour des raisons budgétaires (mais d'autres choix dans le budget gouvernemental auraient probablement pu être faits) est lourde de conséquences. Le métier d'enseignant à Madagascar est très peu attractif, notamment en raison des salaires proposés à ces enseignants¹⁰² et le vivier de recrutement s'avère, dans beaucoup de zones, extrêmement limité. Comment viser la scolarisation primaire universelle, en partant de si bas, alors que dans 50 des 110 circonscriptions scolaires, le nombre de postulants est nettement inférieur au nombre de recrutements proposés ? Aujourd'hui le nombre d'enseignants recrutés par les communautés est supérieur à celui des titulaires, le recrutement se fait surtout au niveau du BEPC (les titulaires du baccalauréat cherchent à éviter les métiers de l'enseignement et, en outre, refusent des affectations en zone rurale). Les conséquences de cette politique ne pouvaient être autres que celui d'une baisse de la qualité de l'enseignement primaire, d'autant plus que la formation initiale de ces maîtres, déjà dramatiquement sous-qualifiés académiquement, est réduite à la portion congrue.

Cet exemple illustre la nécessité d'un dialogue renforcé, au plan local, entre les bailleurs et -on y reviendra au chapitre VI- le renforcement des compétences techniques des responsables locaux du pilotage au sein du collège des bailleurs.

98) Sur les 53 pays étudiés par le pôle de Dakar, la majorité a opté pour une scolarité primaire de 6 ans, et seulement 11 (Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Ouganda, Somalie, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe) pour un cycle primaire de 7 ans. Aucun de ces 11 pays ne nous a été cité en exemple par les responsables ministériels malgaches. Les raisons justifiant ce projet gouvernemental restent donc obscures.

99) En 2005, Madagascar a bénéficié de 10 M\$ en 2005 sur le fonds catalytique. La demande des PTF de l'automne 2006 se monte à 25 M\$ pour 2006-2007 et à 25 M\$ pour 2007-2008.

100) On en est à environ 600 classes nouvelles par an.

101) Le ministère malgache de l'éducation annonce un taux d'achèvement du primaire de 57%, mais il y a de bonnes raisons de penser que ce taux est très largement surestimé. Environ 3 millions d'élèves sont scolarisés, et 1 million ne le serait pas.

102) Estimé à 0,6% du PIB par habitant et que le gouvernement s'était engagé à porter à 3,5% en 2008.

III-4 La participation de la France aux OMD 2 et 3 : Des pistes de progrès

III-4-1 La contribution financière bilatérale française

On ne reviendra ici que très rapidement sur la participation financière de la France au soutien à l'éducation de base dans le cadre bilatéral, dont on a vu¹⁰³ qu'elle ne constituait pas encore financièrement une réelle priorité, puisqu'en 2004, le MAE lui a consacré (hors AEFÉ) 35,2M€ et que, cette même année, l'apport de l'AFD s'est monté à 28M€. La forte augmentation constatée par la suite : 93 M€ (dont 88 M€ pour les pays élus ou éligibles à FTI) en 2006 et 122 M€ (dont 117 M€ pour les pays élus ou éligibles à FTI) en 2007 est à mettre essentiellement au compte des C2D Mauritanie et Cameroun. En termes de prévisibilité comme de volume, cette croissance ne peut donc être considérée a priori comme suffisante et durable.

III-4-2 La contribution très récente de la France aux fonds fiduciaires de FTI

La France a joué un rôle important dans la création de FTI¹⁰⁴. Elle est représentée dans la petite équipe du Secrétariat de FTI par un expert qu'elle prend en charge financièrement.

Par ailleurs, le pôle de Dakar rend d'éminents services pour la définition des stratégies sectorielles éducation dans les pays de l'Afrique subsaharienne. Se manifeste ainsi de manière concrète, exemplaire et saluée par l'ensemble des bailleurs, l'appui apporté par la France au rôle confié à l'UNESCO pour la coordination de l'Éducation pour tous.

Elle accorde enfin, comme bien d'autres bailleurs, un fort soutien politique et moral à FTI.

En revanche (hors contribution via la Commission européenne), sa contribution financière aux fonds fiduciaires de FTI est très récente et encore relativement modeste par rapport à celle d'autres pays¹⁰⁵, sans que son apport bilatéral, on l'a vu, soit vraiment significatif. C'est seulement en 2006 que la France a décidé d'une contribution de l'AFD de 1,35M€ au FDPE. Puis, fin 2006, l'annonce a été faite au Caire d'une contribution de l'AFD de 16M€ sur 3 ans (2007-2009) au fonds catalytique¹⁰⁶ et de 4M€ sur les mêmes 3 années au FDPE¹⁰⁷.

III-4-3 Quelles perspectives pour renforcer le rôle de la France dans la stratégie mondiale des OMD 2 et 3 ?

Il conviendrait probablement, compte tenu des crédits mobilisés, de concentrer encore davantage notre aide sur les PMA d'Afrique francophone les plus en retard quant à l'atteinte des OMD 2 et 3. Les choix à effectuer devraient cependant tenir compte de la qualité des politiques sectorielles proposées et se montrer à cet égard plus exigeants¹⁰⁸.

FTI a concentré l'attention des pays bénéficiaires et des bailleurs sur l'objectif de scolarisation primaire. Sans remettre en cause la priorité qui s'y attache, la France devrait se montrer plus attentive à l'inscription

103) Voir chapitre II

104) A la Banque mondiale, on salue le rôle capital du représentant de la DgCiD, M. Serge Tomasi, dans les discussions préparatoires à la création de FTI. D'autre part, la mise au point du référentiel de FTI doit beaucoup à un expert français en économie de l'éducation, M. Alain Mingat.

105) Voir ci-dessus, en III-1

106) Alors que les fonds attribués par les autres bailleurs sur la période 2003-2008 dépassent le milliard de dollars

107) Ce qui est comparativement beaucoup plus important, les autres bailleurs ayant apporté pour la période 2005-2007 une contribution de 57M\$. La France devient provisoirement le 4ème plus gros contributeur au FDPE après la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

108) L'endossement du plan sectoriel du Sénégal est à cet égard probablement sujet à caution (voir chapitre II)

de cet objectif dans une stratégie plus globale, sans laquelle il n'est guère possible d'espérer des progrès rapides et durables. On a vu ci-dessus que le plan Education pour tous de Madagascar ne concernait que le seul niveau primaire et qu'il a pourtant été accepté par les bailleurs, dont la France. La répartition nécessaire des domaines d'intervention et des responsabilités entre les bailleurs suppose une vision d'ensemble du secteur de l'éducation et de ses enjeux.

Pour en rester à un seul exemple, on sait à quel point l'alphabétisation des adultes est importante pour améliorer les taux de scolarisation et la qualité de la formation primaire¹⁰⁹. Le fait que la France consacre très peu (voire plus du tout) de moyens à l'éradication de l'analphabétisme des adultes n'est peut-être pas en soi illégitime, compte tenu de la nécessité de concentrer les crédits sur d'autres domaines. Mais ceci ne lui interdit pas de contribuer, au niveau global comme dans chaque pays, à l'élaboration d'une stratégie spécifique et à la définition d'un plan d'action, quitte à ce que d'autres bailleurs et des ONG se responsabilisent financièrement sur ce créneau. L'harmonisation et la répartition de l'aide passent nécessairement par une vision sectorielle.

Mais, bien entendu, c'est dans le secteur du renforcement des capacités, notamment en Afrique subsaharienne francophone, que la France dispose d'un avantage comparatif qu'elle devrait s'efforcer de consolider et d'amplifier.

Des exemples comme ceux du Niger et du Burkina Faso (pays où l'objectif de scolarisation universelle en 2015 est le plus compromis dans le monde) montrent que des engagements financiers importants sans réelle capacité de mise en œuvre restent sans effet. Tout programme d'aide FTI devrait obligatoirement comporter un volet "renforcement des capacités nationales".

A cet égard, trois pistes sont proposées :

III-4-3-1 Dans le domaine de l'évaluation des acquisitions scolaires

On a vu quelles étaient les limites du référentiel actuel de FTI et le regain d'intérêt des bailleurs, notamment de la Banque mondiale, pour le compléter par la prise en compte de l'effet des stratégies adoptées sur le niveau de connaissances et de compétences des élèves en cours et au terme de la scolarité primaire.

Le PASEC¹¹⁰ de la CONFEMEN, basé à Dakar, conduit dans plusieurs pays, depuis le début des années 90, des évaluations sur les acquisitions en français et en mathématiques, pour les élèves en 2^{ème} et 5^{ème} année primaire. Depuis 1996, il utilise dans cinq pays¹¹¹ les mêmes instruments d'évaluation, élaborés en partenariat avec le CIEP et l'INEADE, ce qui lui permet d'établir des comparaisons entre les performances de chaque pays, à partir de plus de 500 écoles regroupant environ 20 000 élèves, tout en mettant clairement en évidence les écarts importants au sein d'un même pays (Tout n'est donc pas l'effet, loin de là, des caractéristiques générales d'un système éducatif et les inégalités internes sont fortes).

Par ailleurs, il a mis au point un indicateur de décrochage¹¹² qui lui permet d'établir une comparaison entre huit pays¹¹³. Les évaluations menées par le PASEC, le SACMEQ¹¹⁴ et le MLA¹¹⁵ "révèlent que sur

109) Voir le 4^{ème} rapport de suivi de l'EPT de l'UNESCO : "L'alphabétisation, un enjeu vital" 2006. Voir également "EPT en Afrique : Repères pour l'action" Pôle de Dakar, 2005, p.52-53

110) Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage (CONFEMEN). Le PASEC a noué des partenariats avec l'OIF, l'ADEA, l'UNICEF, l'IREDU, le pôle de Dakar, le MENESR français et la Banque mondiale.

111) Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Madagascar et Sénégal

112) Le taux de décrochage correspond à la proportion d'élèves qui ne maîtrisent pas les connaissances élémentaires correspondant à leur niveau d'enseignement, c'est-à-dire à la proportion d'élèves pour lesquels le score obtenu est égal ou inférieur à celui qu'ils auraient pu avoir en répondant aléatoirement aux questions posées. Il s'agit donc d'élèves en très grande difficulté. Au Sénégal, on compte 26% de "dérocheurs", contre seulement 4% au Cameroun.

113) Les cinq cités ci-dessus, plus Djibouti, le Mali et la République Centrafricaine.

114) Southern African Consortium for Monitoring Educational Quality. Créé en 1995, ce consortium regroupe 15 pays d'Afrique australe et de l'Est et travaille en collaboration avec l'IIEP.

115) Monitoring Learning Achievement. Programme de l'UNESCO et de l'UNICEF qui a concerné 72 pays dans le monde. Ce programme a pris fin en 2005. L'UNESCO a mandaté l'ISU pour mettre en œuvre un nouveau programme, amélioré sur le plan méthodologique.

les 74% des élèves qui atteignent la cinquième année du primaire, près de la moitié n'a pas acquis les connaissances et les compétences spécifiées dans les programmes et un quart obtient des performances inférieures au minimum acceptable"¹¹⁶.

Loin d'en rester à la simple présentation des enquêtes qu'il mène, le PASEC s'efforce d'identifier les différents facteurs ayant un effet sur les résultats scolaires¹¹⁷. Ont à coup sûr des effets positifs l'alphabétisation des parents, l'association des parents à la gestion de l'école, la disponibilité de manuels scolaires¹¹⁸, la maîtrise de la langue locale par l'enseignant, la fréquence des réunions de concertation entre enseignants. Ont des effets négatifs l'absentéisme des enseignants¹¹⁹, le redoublement, les classes en double flux, l'insatisfaction professionnelle des enseignants. Ont des effets variables selon les contextes le genre et l'âge de l'élève, l'appartenance au milieu urbain ou rural, la formation académique des enseignants, la durée de leur formation initiale, le statut, le salaire et l'ancienneté des enseignants, l'importance des effectifs des classes, les classes multigrades. Le type de construction scolaire n'a apparemment pas d'effet particulier. On voit que ces facteurs enrichissent considérablement la palette des valeurs cibles de FTI (qui se limitent à ce sujet aux redoublements, à la taille des classes et au salaire des enseignants). On voit aussi que ce ne sont pas nécessairement les facteurs les plus coûteux qui ont le plus d'effet positif et que la gouvernance, à tous les niveaux du système, est essentielle. La variance du score final s'explique pour 36% par le niveau initial de l'élève, pour 24% par l'effet classe (qui inclut les facteurs de gestion) et pour moins de 2% par les caractéristiques des classes et des écoles. A noter que l'impact de la langue d'enseignement sur les résultats (les tests sont administrés en français ou en arabe) n'a pas été étudié par le PASEC.

Le PASEC organise par ailleurs des ateliers internationaux de formation et assure des missions de formation dans le domaine de l'évaluation.

Dans le bilan qu'il tire de ses activités¹²⁰, le PASEC reconnaît que la démultiplication au niveau national des acquis des ateliers de formation à l'évaluation est insuffisante et que le manque de cadres nationaux formés à l'évaluation dans son intégralité subsiste, ce qui l'amène à jouer un rôle de substitution. Les évaluations sont très souvent impulsées par les bailleurs et sont trop rarement à l'initiative des autorités nationales. La coopération Sud/Sud reste limitée. Les résultats des évaluations ne servent pas assez de levier : On note un décalage entre le diagnostic et les recommandations, d'une part, et les décisions politiques, d'autre part (sur le temps scolaire, la disponibilité des manuels, la formation des enseignants, etc.).

Pour remédier à ces lacunes, le PASEC devrait voir son rôle et ses moyens confortés :

-Il s'agirait de l'aider à monter en puissance dans l'assistance à la formation des cadres nationaux et au développement des structures nationales dans le domaine de l'évaluation, en vue de généraliser dans l'ensemble des systèmes éducatifs une culture de l'évaluation et du pilotage par les résultats et de fidéliser les cadres formés.

-Il pourrait voir ses missions élargies en direction d'une assistance au développement des bonnes pratiques d'évaluation des résultats dans les écoles et dans les classes, ainsi qu'à la formation des formateurs des enseignants et des corps d'inspection en matière d'évaluation diagnostique, en passant des contrats avec les autorités nationales.

-Il devrait renforcer sa collaboration avec le pôle de Dakar, pour que soit mieux prise en compte la relation coût/efficacité.

Pour ce faire, il conviendrait d'explorer les pistes d'un partenariat avec le SACMEQ, l'ISU et l'IBM et, par ailleurs, de veiller à ce que tout programme relatif au développement des capacités dans l'éducation de base et pour lequel un financement sur fonds FTI est sollicité intègre un volet "évaluation".

116) *"Le défi de l'apprentissage : améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne"* ADEA, 2003

117) Voir la note de présentation des résultats des études PASEC VI et VII (CONFEMEN, 2006)

118) En moyenne, seul 1 élève sur 3 (0,33) possède un manuel, avec des écarts considérables (en 2ème année primaire, 0,63 à Madagascar, 0,13 au Tchad).

119) 2,3 jours par mois d'absence des enseignants en moyenne pour 11 pays, avec de très fortes variations

120) *"Bilan et perspectives du PASEC"* (CONFEMEN, 2006)

Devrait enfin être explorée la piste d'une contribution au fonctionnement du PASEC du FDPE (jusqu'à très récemment, le FDPE ne pouvait être utilisé que pour des programmes nationaux ; la question vient d'être réglée concernant le financement d'une partie du programme du pôle de Dakar pour l'année 2007).

Notre représentation à la CONFEMEN devrait bien entendu être sensibilisée à l'intérêt de voir ainsi conforté le rôle du PASEC.

III-4-3-2 Dans le domaine des analyses sectorielles

L'appui au renforcement des capacités nationales en matière d'analyse sectorielle et de pilotage global passe de manière privilégiée, pour la France, par le pôle de Dakar, qui a acquis en un temps très court une compétence reconnue dans le domaine. Son action passe par la réalisation d'études diagnostiques (RESEN) et d'appui à la définition des documents et instruments de politiques éducatives à la demande des pays, la publication régulière de rapports analytiques sur l'évolution de l'EPT et ses conséquences en Afrique et, plus récemment, par la mise en place d'un programme de formation à distance à l'analyse sectorielle destiné aux cadres africains en charge des questions d'éducation, en partenariat avec l'IBM, l'AUF et l'OIF.

L'ouverture du financement du pôle à d'autres partenaires que la France, qui en a supporté jusqu'ici l'intégralité, correspond à une volonté de faire du pôle un instrument mutualisé d'appui aux pays qui entre pleinement dans l'objectif d'harmonisation de l'aide. D'ores et déjà, en regard de ses missions tournées vers le renforcement des capacités, le pôle bénéficiera pour l'année 2007 d'un soutien important du financement du FDPE d'IFT (pour son programme général et le lancement de l'activité de formation à distance). Une aide de l'OIF est également programmée en soutien de l'activité de formation à distance. Il paraît tout à fait positif de chercher à y associer le DFID (Royaume-Uni) et l'ACDI (Canada) de manière à élargir le champ d'intervention du pôle jusqu'ici largement limité aux pays d'Afrique francophone. Un appui devrait être également recherché auprès de la coopération portugaise pour répondre aux demandes nombreuses émanant des pays lusophones.

La multiplicité des financements doit cependant trouver un cadre financier permettant d'éviter la juxtaposition de programmes spécifiques (avec les conséquences négatives en matière de gestion qui en résulteraient) et faire profiter l'institution des principes d'harmonisation et d'alignement que les bailleurs de fonds s'efforcent d'appliquer de plus en plus à leurs interventions dans les pays. La réflexion actuelle entre la France et l'UNESCO en vue de la révision de leur accord initial et la mise en place d'un fonds unique accueillant les différents financeurs du pôle doit être dans cette perspective menée à son terme.

Comme il a su le faire en proposant une formation complète à l'analyse sectorielle prenant en compte les besoins mais aussi les contraintes du public auquel elle est destinée, le pôle doit continuer à faire évoluer ses modalités d'intervention et ses instruments. Le suivi de l'EPT ne limite pas le champ d'action du pôle à l'enseignement primaire et il importe, comme l'annonce son projet de rapport régional pour 2007, qu'il soit à même de conseiller et d'appuyer les pays dans la définition et le pilotage de politiques sectorielles "complètes" prenant en compte l'articulation entre les différents niveaux et types d'éducation. Le pôle aura ainsi à faire évoluer la méthodologie de l'analyse sectorielle de type RESEN en prenant davantage en compte les formations post-primaires et en facilitant l'instruction des arbitrages intersectoriels.

Le pôle devrait rapidement développer des passerelles institutionnelles avec ses principaux partenaires et participer ainsi à la formalisation d'un réseau d'échange concernant les informations nécessaires aux diagnostics concernant le fonctionnement des systèmes éducatifs en Afrique. Ses relations avec l'Institut Statistique de l'UNESCO vont faire l'objet d'un protocole qui intégrera une contribution du pôle à la définition d'une méthodologie de collecte et de consolidation des données financières inspirée de l'expérience des activités RESEN. Ce sont en effet ces données qui demeurent aujourd'hui le point faible des analyses comparatives internationales. Un rapprochement institutionnel avec le PASEC est également souhaitable et pourrait permettre de mieux coordonner les activités de diagnostics "fonctionnement - qualité" dans les pays.

III-4-3-3 Dans le domaine de la qualité des formations scolaires et de la formation des maîtres

Les missions dévolues au PASEC et au pôle de Dakar, pour importantes qu'elles soient, ne permettent pas d'entrer dans ce qui est au cœur même de l'ambition collective d'un accroissement de la qualité : les programmes, les langues d'enseignement et les langues enseignées, les supports pédagogiques, les pratiques des enseignants, l'organisation des classes, la gestion de proximité des écoles et le rôle des parents et des communautés, le contenu des formations initiale et continue des enseignants, la formation et le rôle de l'encadrement administratif et pédagogique et des personnels d'inspection.

Pour l'instant, notre appui en ces domaines¹²¹ repose sur l'assistance technique pays. On verra plus loin¹²² que cette formule est fréquemment assez peu efficace, du moins si elle reste la seule privilégiée.

Pour l'Afrique francophone, et compte tenu de l'importance de la thématique des langues d'enseignement¹²³, **il est donc proposé la création d'un "pôle qualité"¹²⁴ pour l'enseignement scolaire en Afrique subsaharienne francophone¹²⁵.**

Ce pôle constituerait une base ressource de proximité et un lieu d'échanges et de collaboration à disposition des pays, dans le domaine de la pédagogie et de la didactique (programmes, langues, supports, pratiques), dans celui de la formation des enseignants et, enfin, dans celui de l'environnement de l'école (rôle des parents et des communautés). Il faciliterait la collaboration Sud /Sud, la prise en compte des spécificités de la zone et de chaque pays, la diffusion et le partage des outils, des expériences et des bonnes pratiques. Bien entendu, il s'appuierait sur la somme d'expérience et de réflexion déjà constituée en ces domaines.

Le travail à réaliser devrait reposer sur une articulation forte entre quelques responsables, spécialistes de haut niveau de l'éducation et de la langue, situés dans les pays les plus sensibles et le pôle lui-même, installé au cœur de la zone considérée.

Un tel pôle ne devrait pas être franco-français. Il pourrait s'adosser à une institution telle que, par exemple, l'UNESCO, s'ouvrir d'entrée de jeu à des partenariats institutionnels (OIF, CONFEMEN, ADEA, IBM, pays bailleurs francophones, universités africaines francophones, etc.). Un financement partiel sur crédits du FDPE devrait être recherché, l'intérêt renouvelé de la communauté internationale pour la qualité constituant à cet égard un facteur facilitant.

Pour le comité, cette création revêt un caractère prioritaire et urgent et se dit persuadé que ce "pôle qualité" symboliserait, autant que le pôle de Dakar, l'avantage comparatif de la France dans la stratégie mondiale concernant l'éducation.

Si le comité ne va pas jusqu'à recommander que la tutelle française sur les pôles soit transférée à l'AFD, c'est parce qu'il est sensible à un argument d'ordre diplomatique : Face aux partenaires que sont l'UNESCO ou la CONFEMEN, seul le MAE peut représenter la France. Mais il conviendrait, en tout état de cause, que l'AFD soit associée le plus étroitement possible à la tutelle, sur le modèle de la représentation française dans les instances de FTI.

121) A l'exception, pour les questions de gestion, de l'AGEPA. L'initiative "Amélioration de la gestion de l'éducation dans les pays africains" a été lancée en 2003 dans le cadre d'un partenariat Banque mondiale (Institut de la BM), France, Norvège et Irlande. Huit pays y sont impliqués : Bénin, Burkina Faso, Guinée, Madagascar, Mauritanie, Mozambique, Niger et Sénégal.

122) Voir chapitre VII

123) Voir ci-après, chapitre V

124) Cette dénomination est proposée à titre provisoire. En effet, l'appeler "pôle qualité" pourrait peut-être provoquer un contresens, en laissant entendre que le pôle de Dakar et le PASEC, chacun dans sa sphère de compétences, ne seraient pas à leur manière concernés par la question générale de la qualité au sein des systèmes éducatifs, ce qui n'est évidemment pas le cas.

125) Avec, éventuellement, une antenne au Maghreb.

Chapitre IV
La problématique du post-primaire
et de la formation professionnelle

La progression spectaculaire des taux d'admission à l'école primaire depuis le début des années 1990 traduit une demande sociale très forte d'accès à la scolarisation pour les enfants africains, qui n'a probablement pas été suffisamment anticipée par les responsables des pays et par les bailleurs. La pression se porte maintenant d'évidence sur le post-primaire.

Hors prise en compte de la poussée démographique -qui a bien sûr des effets considérables sur les chiffres bruts-, la proportion d'une classe d'âge accédant en 1^{ère} année du premier cycle de l'enseignement secondaire est passée en Afrique de 28% en 1990 à 46% en 2003¹²⁶. Celle accédant en première année du second cycle secondaire est passée, durant la même période, de 15% à 22%. Et en 2002, on comptait dans le supérieur 449 étudiants pour 100 000 habitants, contre 232 en 1990, ce qui correspond à un quasi doublement.

Le coût unitaire croissant avec le niveau des études¹²⁷ et les ressources financières mobilisables, du côté des États comme du côté des bailleurs, étant limitées, la poursuite de cette évolution ne paraît pas soutenable, sauf au prix d'une dégradation profonde de la qualité de l'ensemble du système éducatif qui le rendrait encore moins efficient.

Il convient donc, avant même de parler de la formation post-primaire, de réaffirmer que la priorité évidente de l'objectif d'une scolarisation primaire universelle de qualité¹²⁸ exige des politiques sectorielles très volontaristes, "sanctuarisant" en quelque sorte le financement indispensable à sa réalisation, au moyen notamment d'arbitrages budgétaires intra-sectoriels. Le financement du post-primaire doit, de ce point de vue, être "soutenable". La première exigence de la stratégie sectorielle française en éducation serait donc de faire prévaloir, dans l'examen des stratégies nationales ayant besoin d'un appui extérieur, l'impératif de ne pas sacrifier la SPU à l'avantage des autres niveaux.

D'autre part, l'organisation du post-primaire la plus répandue en Afrique paraît profondément inadéquate par rapport à l'évolution des effectifs, aux caractéristiques des économies et des marchés de l'emploi. Le modèle de scolarisation adopté est en général calqué sur celui des pays développés. Cette formation de type général, au niveau secondaire ou au niveau supérieur, a depuis longtemps montré ses limites en Afrique, notamment en Afrique subsaharienne : absence de perspectives d'insertion professionnelle correspondant à la formation reçue, chômage massif des diplômés, émigration, etc. Le simple fait que l'accès en 1^{ère} année de collège a connu en Afrique une croissance de 18 points en 12 ans, alors que les effectifs de l'enseignement secondaire technique et professionnel n'ont enregistré qu'un point de croissance entre 1990 (13%) et 1994 (14%) est de ce point de vue révélateur d'un certain échec collectif.

La persistance de ce modèle d'une efficacité plus que problématique, tout comme l'échec de beaucoup de réformes annoncées en vue d'adopter un modèle plus performant, sont en grande partie dus à l'absence d'équité des systèmes éducatifs africains : La demande d'une scolarité secondaire ou supérieure de type général traduit d'abord les préoccupations et les exigences des catégories sociales les plus privilégiées. Le paradoxe à cet égard est d'ailleurs que ce type de scolarité est le plus souvent gratuit, alors que nombre de formations professionnelles, assurées la plupart du temps sous forme d'un apprentissage hors système scolaire et concernant les catégories de population les moins favorisées, sont en grande partie à la charge des familles.

126) Voir, pour plus de détails, "EPT en Afrique : repères pour l'action" Pôle de Dakar, 2005

127) Ainsi, par exemple, le coût unitaire du secondaire général est de deux à trois fois supérieur à celui du primaire.

128) Mais selon une conception élargie que l'on présentera plus bas.

A la différence de la scolarisation primaire universelle, objectif sur lequel un consensus global a été relativement facile à établir, l'organisation et les objectifs du post-primaire ne font donc pas encore dans les pays africains l'objet d'analyses suffisamment éclairantes ni de réformes de fond, qui pourtant s'imposent à l'évidence.

Malgré cet état de fait, il paraît impératif que la coopération française s'appuie en ce domaine sur des positions claires et déterminées, qu'elle doit s'efforcer de faire partager par les pays bénéficiaires et par les autres bailleurs. Quels pourraient être à cet égard les principes de fond donnant sens à nos interventions sur le post-primaire ?

Ils consisteraient avant tout à **élargir l'objectif de scolarisation primaire universelle** pour lui donner son sens plénier, en y intégrant la prise en compte du droit pour chaque jeune de recevoir une première qualification professionnelle lui permettant l'accès à un emploi "décent"¹²⁹ et en accordant à cet objectif complémentaire le même degré de priorité. Comment en effet pourrait-on légitimer la SPU si elle ne se traduisait pas par une perspective d'insertion professionnelle correspondant aux besoins de l'économie et augmentant les chances pour la majorité des jeunes de sortir du piège de la pauvreté et de l'exclusion ? La prise en compte des caractéristiques des économies africaines s'avère ainsi cruciale pour définir un modèle adéquat de développement du post-primaire.

L'évolution de ces économies ne se réalise pas selon le schéma qu'ont connu les pays développés. L'industrialisation y est encore faible, ce qui freine la croissance de l'emploi dans le secteur dit moderne où elle ne crée que très peu d'emplois qualifiés. Les privatisations, au lieu de provoquer l'essor de ce secteur, ont eu l'effet inverse et provoquent des retours massifs vers le secteur informel¹³⁰. L'économie informelle ou traditionnelle accueille l'immense majorité de la main d'œuvre, soit plus de 80%, voire 90 % de la population active, en comptant le secteur agricole paysan. Cette répartition de l'économie entre un petit secteur moderne et un large secteur informel se double d'une différenciation technologique qui s'accroît. Faute toutefois de trouver dans le secteur informel une main d'œuvre qualifiée, formée à la technologie en vigueur à l'échelle mondiale, le secteur moderne est lui-même contraint à des modes d'organisation archaïques qui ne favorisent pas l'élévation de son niveau de productivité.

Face à cette réalité, les systèmes africains de formation ont un mauvais rendement interne et externe. Redoublements, exclusions et échecs scolaires alourdissent le poids financier pour les familles et pour les budgets nationaux. Dans les pays d'Afrique francophone, le système éducatif, notamment l'enseignement technique, a été construit historiquement dans le but de former les agents de l'État et des entreprises publiques à travers des systèmes de recrutement proches -voire identiques- à ceux existant en France. Or, depuis l'ajustement structurel, les services publics recrutent peu, la privatisation des entreprises publiques n'a pas créé les emplois attendus et le développement des entreprises privées du secteur moderne est resté très limité. Le débouché naturel du système scolaire s'est ainsi trouvé fermé sans que le développement du secteur moderne prenne le relais. Les formations actuellement dispensées sont doublement inadaptées au marché de l'emploi.

Quantitativement, à tous les niveaux de sortie du secondaire et du supérieur, les flux sont globalement trop importants pour les possibilités d'emploi. Le taux de chômage est ainsi d'autant plus important que le niveau de diplôme est élevé. Au chômage des diplômés il faut ajouter le sous-emploi dans le secteur informel. Pourtant, il manque des ouvriers qualifiés, des chefs d'équipe, des techniciens et des cadres de valeur dans bon nombre de métiers comme le BTP, les services de maintenance, etc.

Qualitativement, les entreprises critiquent les savoirs acquis dans les dispositifs actuels d'enseignement et de formation. Ils sont jugés trop théoriques et trop coupés des réalités professionnelles. Par ailleurs, de nombreuses évaluations ont montré que les formations professionnelles répondant aux besoins du secteur

129) Au sens de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), le "travail décent" intègre quatre dimensions : travail productif ; droits ; protection sociale ; dialogue social.

130) Le secteur informel regroupe les métiers traditionnels de l'artisanat, du commerce dans de très petites entreprises et de l'agriculture paysanne.

moderne, pour être de qualité, demandent des moyens techniques et un encadrement de valeur¹³¹. La faiblesse des budgets attribués a souvent nui à la professionnalisation des formations et à leur efficacité pour l'emploi.

De son côté, le secteur informel, généralement peu productif, n'a pas la possibilité d'investir de manière significative dans la modernisation de l'outil de travail, ni dans l'amélioration du niveau de compétence de ceux qu'il emploie. Il dispose cependant de la plus grande marge de progrès et constitue un lieu d'apprentissage naturel pour le plus grand nombre de jeunes.

La réorganisation structurelle efficace du post-primaire pourrait en conséquence prendre appui sur les orientations suivantes :

IV-1- Privilégier l'approche sociale pour le plus grand nombre, c'est-à-dire pour les moins formés.

Ce choix se justifie pour plusieurs raisons : tout d'abord, cette approche est au cœur de la lutte contre la pauvreté et de l'exclusion. La réduction de l'analphabétisme est une condition incontournable de l'accès à la formation professionnelle et du développement économique. Il répond en outre à une exigence de justice visant à répartir plus équitablement les ressources en faveur de ceux qui n'ont que peu ou même qui n'ont pas bénéficié au départ d'un capital d'éducation et de formation.

Dans cet esprit, la contribution financière des États devrait être prioritairement orientée vers les formations concernant le plus grand nombre et à rentabilité faible ou différée. A l'inverse, il appartiendrait aux autres acteurs (entreprises, organisations économiques et, dans certains cas, aux bénéficiaires eux-mêmes) d'assurer un financement significatif des formations concernant les secteurs les plus productifs et les plus directement rentables.

Cette option à caractère social en faveur des plus nombreux et des moins formés aurait des répercussions positives sur d'autres aspects : de la santé à la démographie, en passant par la cohésion sociale, la gouvernance des sociétés, l'environnement, le développement durable, etc.

IV-1-1 Concevoir des formules de préapprentissage pour les 12-14 ans

Dans cette approche sociale, proposer des formules de préapprentissage pour les adolescents de 12 à 14 ans constituerait une première priorité.

Ce type de formation s'inscrirait comme une composante de la scolarisation primaire universelle, en proposant des actions spécifiques en direction des jeunes peu ou pas scolarisés ou n'ayant pas acquis au cours de la scolarité primaire les compétences attendues. Le nombre élevé de ceux qui sortent aujourd'hui du système scolaire sans avoir achevé le cycle primaire ou qui le terminent à 12-13 ans sans pour autant avoir un niveau suffisant pour pouvoir être admis dans l'enseignement secondaire pose un problème spécifique. En effet, ces élèves sont trop jeunes pour entrer légalement en apprentissage ou trouver un emploi. Livrés à eux-mêmes, ils risquent même de perdre le peu de connaissances scolaires qu'ils ont pu acquérir.

Certains pays africains qui ne parviennent pas à atteindre l'objectif de scolarisation primaire universelle de qualité sont tentés d'allonger purement et simplement la durée de l'enseignement de base jusqu'à la fin du collège, soit de trois à quatre années. Cette orientation est peu pertinente. D'une part parce que, comme c'est encore le cas dans bien des pays, une proportion encore importante d'élèves n'achève pas

131) Le coût des formations préparant aux métiers des secteurs secondaires est généralement de 3 ou 4 fois plus élevé que celui des formations tertiaires.

le cycle primaire. Parce que, d'autre part, le faible niveau d'acquisitions atteint au terme de cette première formation générale de neuf à dix ans ne les prépare pas à une poursuite d'études réussie. Une partie de ceux qui entrent dans le premier cycle secondaire n'ont aucun avenir scolaire. Ils y perdent donc leur temps et mobilisent inutilement des ressources qui seraient mieux employées autrement.

Certains pays ont en conséquence créé des centres de formation post scolaire qui s'adressent à des jeunes qui ont quitté le primaire en fin de cycle, voire avant. Le bilan en est contrasté. Lorsqu'ils sont conçus sur le modèle des établissements classiques d'enseignement technique, ils présentent les mêmes insuffisances : inefficacité, inadaptation à leur vocation d'insertion professionnelle, encadrement insuffisant, coût élevé, etc. A ce stade, "il ne peut être question de transformer l'école moyenne en école technique. Tout s'y oppose : les coûts de formation et la diversité des techniques"¹³². En revanche, des formules plus souples, comme par exemple les centres de formation professionnelle post-primaire en Guinée, peuvent offrir une préparation à l'apprentissage en même temps qu'un renforcement des acquisitions de base. Pour les jeunes de 12 à 14 ans qui quittent l'école primaire et qui n'ont donc pas l'âge d'entrer en apprentissage, des formules adaptées de pré apprentissage doivent être proposées. Les missions de ce pré apprentissage pourraient être les suivantes :

- Consolider les acquisitions scolaires de base (lecture, écriture, calcul) ;
- Apporter des notions de base dans les domaines des sciences, des techniques, de l'économie, de la culture et de la vie citoyenne ;
- Préparer l'orientation vers une famille de métiers par l'organisation de visites, de témoignages, de séquences d'observation dans différents milieux professionnels ;
- Faire acquérir des premiers rudiments de pratique professionnelle.

Le support de ce dispositif pourrait être l'école primaire elle-même ou des centres de pré formation ouverts sur les milieux professionnels et sollicitant l'environnement local. Ce cycle ne devrait pas excéder deux années. Il devrait s'appuyer sur les personnels enseignants existants mais aussi sur des concours extérieurs issus du milieu local. Aucun équipement onéreux ne devrait être nécessaire. Il orienterait au mieux les élèves vers l'apprentissage ou vers des centres de formation professionnelle. Enfin des modalités adaptées aux problématiques paysannes devraient être imaginées pour les jeunes à intégrer dans l'économie rurale. Dans la perspective d'un achèvement de l'objectif de scolarisation primaire pour tous, ce préapprentissage pourrait correspondre à ce que les auteurs déjà cités ont appelé l'"école moyenne en Afrique". Dans la situation actuelle de déscolarisation précoce, une plus grande liberté d'organisation doit être préservée pour accueillir des jeunes de niveau scolaire et d'âge très différents. Dans tous les cas, il convient de se démarquer d'un fonctionnement exclusivement scolaire, pour engager plus rapidement les jeunes vers le monde du travail, à condition toutefois de leur offrir les moyens de poursuivre leur formation et de les protéger des différentes formes d'exploitation. Des centres de formation très flexibles pourraient structurer cette offre. Du côté des pays comme du côté des bailleurs, des organisations professionnelles, des ONG, des collectivités locales devraient pouvoir s'y impliquer. Les pouvoirs publics devraient soutenir politiquement et financièrement ces initiatives et au besoin les coordonner, sans pour autant en assurer la gestion.

IV-1-2 Entamer résolument la rénovation de l'apprentissage et le privilégier par rapport à des formations techniques scolaires inadaptées.

La rénovation de l'apprentissage est apparue récemment comme un enjeu majeur de la formation. Initiée par les coopérations allemande et suisse -GTZ et Swisscontact- sous l'appellation d'apprentissage dual, elle bénéficie aujourd'hui de nombreux appuis de la part des coopérations européennes (France, Danemark, Belgique) et, dans certains pays, directement de l'Union européenne. A la différence de l'apprentissage africain traditionnel, l'apprentissage dual fonde la pratique sur des connaissances techniques dispensées

132) F.Robert et J.M.Bernard : "Nouveaux enjeux pour l'école moyenne en Afrique", éditions de Boeck, 2005.

par des centres de formation¹³³. Cette composante technique de l'apprentissage suppose que les apprentis aient un niveau scolaire plus important que celui requis pour entrer en apprentissage traditionnel. Dans pratiquement tous les pays d'Afrique francophone et pour la majeure partie des métiers, la maîtrise du français en est la condition. Par ailleurs, l'apprentissage dual repose sur un principe essentiel : l'artisan ne peut mettre ses apprentis en formation s'il n'a pas lui-même suivi la même formation. L'enjeu est socialement et culturellement important puisque ce principe veut que le niveau technique de l'artisan ne soit pas inférieur à celui de ses apprentis. Le développement de l'apprentissage dual en tant que formation initiale des jeunes entraîne ainsi une demande de formation continue des adultes.

Le développement de l'apprentissage dual a une incidence directe positive -même si elle est encore faible- sur les revenus des artisans. Il pose cependant de nombreux problèmes. Les évaluations menées à l'instigation du MAE sur les projets conduits dans différents pays ont notamment mis en évidence la nécessité de créer un cadre national institutionnel solide pour assurer à la fois la pérennité des expériences et le passage à une formation de masse. Un tel cadre est également indispensable pour permettre la mise en place de référentiels de formation et de certifications assurant une homogénéité des formations et de leur reconnaissance. Les organisations d'artisans sont très sensibles à l'existence d'un tel cadre, qui constitue à leurs yeux une garantie de qualité et donc aussi un régulateur de la concurrence. Les professionnels, et en premier lieu les organisations d'artisans et les organisations paysannes dans l'agriculture, doivent d'ailleurs, aux côtés des pouvoirs publics, être impliqués dans la définition, la mise en œuvre, l'évaluation de ces formations et la négociation des droits et obligations de chacun. Dans le secteur informel faisant appel à l'apprentissage ou au conseil-formation en milieu rural, la rénovation des formations n'a d'intérêt que si elle est intégrée à une politique économique favorisant la modernisation des petites unités de production. Une étude du CFSI montre ainsi que l'amélioration des dispositifs de formation n'a de sens "qu'au sein d'une approche globale d'appui aux TPE et que comme élément d'un dispositif coordonné de services aux TPE".

La voie de l'apprentissage paraît plus adéquate pour former une grande masse de jeunes, à des coûts unitaires moins élevés que ceux de l'enseignement technique scolaire¹³⁴, et donne de meilleures chances d'intégration professionnelle, essentiellement dans l'économie informelle urbaine, dans l'agriculture et dans les autres métiers ruraux. On sait¹³⁵ que si l'Afrique subsaharienne réduisait de moitié le chômage des jeunes, il en résulterait une croissance du PIB comprise entre 12 et 19%. Or le continent africain compte en moyenne 63% de la main d'œuvre dans l'agriculture, 26% dans les services et seulement 11% dans l'industrie¹³⁶. Dans les années les plus récentes, ce sont les TPE et le petit commerce, généralement situés dans le secteur informel, qui ont accueilli les nouveaux demandeurs d'emploi issus de la croissance démographique et de l'exode rural. Dans l'agriculture, où la productivité moyenne reste très faible¹³⁷, l'urgence s'impose d'une modernisation des modes traditionnels de l'agriculture de type familial¹³⁸, ce qui suppose un accroissement des compétences des jeunes agriculteurs (meilleure conduite des exploitations, systèmes de production plus intensifs et plus économes, accès au crédit, etc.).

L'apprentissage entre ainsi directement en concurrence avec l'enseignement technique scolaire classique. Il lui est supérieur dans la mesure où il forme à un métier là où l'enseignement technique prépare d'abord à un diplôme, serait-il professionnel. Son développement implique de repenser les finalités et les contenus de l'enseignement technique. Sauf exception, les autorités africaines n'y sont toutefois pas encore suffisamment préparées et résistent fortement à une telle perspective. La coopération française devrait s'assigner comme premier objectif de contribuer à faire évoluer les représentations et d'aider aux reconversions nécessaires.

133) De tels centres existent dans l'économie informelle urbaine. En milieu rural, pourraient en tenir lieu des centres de formation et de conseil destinés en premier lieu aux jeunes agriculteurs, mais également ouverts aux adultes.

134) Le coût unitaire du secondaire technique est en moyenne quatre à cinq fois plus élevé que celui du secondaire général.

135) "Tendances mondiales de l'emploi des jeunes", BIT, 2004.

136) Voir à ce sujet le rapport du BIT sur l'emploi dans le monde, 2004-2005.

137) La balance des produits alimentaires de l'Afrique subsaharienne était déficitaire de 900 M\$ en 2004 et, selon la FAO, ce déficit ne cesse de s'aggraver.

138) Celle-ci devant à l'évidence, dans le cadre de la réduction de la pauvreté, rester privilégiée par rapport à l'"agrobusiness" peu consommateur de main d'œuvre.

IV-2 Pour les emplois du secteur moderne, la préparation à l'insertion professionnelle devrait être réorganisée aux différents niveaux de l'enseignement général ou technique

L'enseignement général doit apporter les bases nécessaires à une poursuite d'études dans un cycle supérieur, mais également construire chez les élèves les compétences pour suivre une formation professionnelle : Les connaissances fondamentales, l'apprentissage du travail intellectuel et le sens de la méthode qu'on y acquiert en constituent théoriquement la spécificité. Cependant, en dehors de certaines filières et de certains établissements de formation où le caractère professionnel est marqué, les enseignements secondaires et supérieurs africains ne rendent pas leurs élèves suffisamment employables. En effet, les contenus et méthodes d'enseignement, les structures dans lesquelles l'enseignement est dispensé, l'orientation d'un grand nombre d'étudiants dans les filières littéraires ou de sciences humaines ne les préparent pas directement à affronter le marché de l'emploi.

En Afrique francophone, depuis trois décennies, on a tenté de professionnaliser les cycles secondaires et supérieurs, depuis les CAP jusqu'aux doctorats en passant par les BEP, les Bac pro, les DUT, les maîtrises. La coopération canadienne a été particulièrement active dans le domaine de la réécriture des curriculums. Ces tentatives ont été faites sur différentes options : littéraires, scientifiques, technologiques, rarement avec succès, souvent à grands frais. Nous ne reviendrons pas ici sur les causes de ces difficultés bien connues. Sans doute vaut-il mieux rechercher des stratégies plus réalistes pour sortir d'une telle situation **en distinguant nettement les fonctions et les institutions d'enseignement général et celles de la formation professionnelle.**

La très nette difficulté que semblent rencontrer les pays pauvres pour relier enseignement général et formation professionnelle peut s'expliquer par les dysfonctionnements des systèmes éducatifs mais aussi par la faiblesse et la pauvreté de l'environnement économique et professionnel.

Devant cette situation, l'expérience semble montrer que les systèmes scolaires africains devraient se recentrer sur la formation générale, afin d'en améliorer la qualité, d'assurer les bases indispensables (dont la maîtrise du français dans les pays francophones) permettant à la fois l'adaptation à l'évolution des connaissances et des techniques, l'acquisition de méthodes de travail qui rendront la formation professionnelle ultérieure plus efficace.

En revanche, pour assurer les formations visant directement à l'entrée dans un métier, il semble préférable de sortir des institutions de type scolaire -sans exclure des collaborations avec elles- et de s'adresser à des centres spécialisés ou à des organismes mieux adaptés et plus proches du monde professionnel. Sans être un modèle, du fait notamment d'une excessive centralisation et d'une inégale proximité des entreprises, l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail du Maroc (OFPPT), largement inspiré de l'AFPA, assure une formation professionnelle de masse tant en direction des jeunes que des adultes.

L'avantage de ces dispositifs de formation, par rapport aux établissements scolaires d'enseignement général et technique tient à plusieurs de leurs traits :

- La gouvernance de ces organismes associe les partenaires professionnels concernés et peut éventuellement aller jusqu'à la cogestion ;

- Leurs modes de financement et de fonctionnement sont plus proches du monde professionnel et accentuent leur autonomie par rapport à l'État ;

- Le profil de l'encadrement y est plus professionnel. Il est de type "formateur", plutôt qu'"enseignant" ;

- Les rythmes et les méthodes de travail se rapprochent des situations professionnelles ;

- Ils peuvent diversifier leurs sources de financement en trouvant des compléments dans les réseaux professionnels associés aux centres par les stages et les interventions des entreprises dans la formation. Bien gérés et convenablement équipés, de tels centres pourraient être utilisés de manière plus intensive, en cumulant les fonctions de formation initiale et continue, si possible pour différents niveaux de qualification. Ils pourraient ainsi fonctionner par modules et pratiquer l'alternance avec les entreprises, dans un souci d'efficacité et de plein emploi des ressources.

Dans cette répartition des rôles entre l'enseignement général et la formation professionnelle, la place des établissements de l'enseignement technique et professionnel secondaire doit être fondamentalement repensée. En particulier, la modernisation de leurs équipements, très souvent obsolètes, ne peut se faire sans que la finalité des formations dispensées n'ait été redéfinie en liaison étroite avec les milieux professionnels. Cette reconversion peut s'envisager dans deux directions très différentes. Soit les établissements techniques s'aligneraient sur les collèges et lycées généraux, tout en conservant des options techniques avec une professionnalisation peu marquée et des coûts de fonctionnement fortement réduits -ils augmenteraient ainsi la capacité d'accueil de l'enseignement secondaire-. Soit cette reconversion s'opèrerait en les transformant en centres de formation professionnelle, ce qui implique de les réhabiliter et d'en confier la marche à une tutelle professionnelle selon les critères qui viennent d'être rappelés.

Quel que soit le choix fait, l'expérience montre que la préparation à des certifications professionnelles de base, de type CAP ou BEP, dans le cadre scolaire est globalement un échec. D'une part, le recrutement se fait par défaut à l'issue de la classe de 5^{ème} ou de 3^{ème}, s'adresse en général à des élèves en situation d'échec et très âgés (les jeunes formés ont plus souvent 20 ans ou plus que moins de 15 ou 16 ans). Au coût propre de cette formation vient donc s'ajouter celui d'une scolarité générale inutilement prolongée. D'autre part, la quasi-totalité des certifications, à l'exception du tertiaire administratif, concerne des métiers qui s'exercent en majorité dans le secteur informel (second œuvre du bâtiment, menuiserie bois et métallique, réparation automobile et des deux roues, électricité, électronique, couture, coiffure, etc.). Les établissements techniques scolaires qui seraient néanmoins maintenus devraient se spécialiser sur les formations qualifiantes de plus haut niveau, supposant des acquis scolaires véritables, une bonne maîtrise de la langue française dans les pays francophones et correspondant aux besoins des entreprises du secteur moderne. Celles-ci devraient en conséquence être très étroitement associées à la définition des référentiels de formation et aux certifications, à l'actualisation des équipements et à leur financement, ainsi également qu'à la gestion des flux. Il devrait être envisagé que l'accès à ces établissements se fasse sur la base d'une sélection.

Les effectifs à former ainsi pour les besoins du secteur industriel moderne sont cependant souvent trop peu importants à l'échelle d'un pays pour justifier les investissements lourds qui correspondent aux formations. Aussi le développement de coopérations régionales, voire de coopération Sud / Sud (avec des pays comme le Maroc et la Tunisie qui offrent un potentiel de formation important) devrait être résolument encouragé¹³⁹.

IV-3 L'enseignement secondaire général

Quelles que soient les réorientations structurelles du post-primaire, dont les effets ne pourraient en tout état de cause se faire sentir que très progressivement, il est évident qu'en raison de la poussée démographique et de l'augmentation du taux d'achèvement du primaire, l'accès à l'enseignement secondaire général doit être impérativement maîtrisé.

Sans qu'elle puisse être érigée en priorité de même rang que celle relative à la SPU, quelle devrait être notre contribution en matière de coopération à ce niveau du secondaire général ? Il semble que le plus efficace -et le plus raisonnable sur le plan financier- serait d'agir sur les réformes des programmes, en tentant notamment de capitaliser les expériences africaines réussies. Côté français, il appartiendrait au "pôle qualité" dont la création est proposée de traiter cette question, au-delà des missions qui lui seraient assignées pour l'éducation de base et en liaison avec le pôle d'analyse sectorielle de Dakar, tout comme il reviendrait au PASEC de développer au niveau du secondaire une culture de l'évaluation.

139) Au niveau des formations professionnelles supérieures, on peut ainsi s'inspirer de l'exemple du projet de création de l'Institut africain de science et technologie du Golfe de Guinée (G2I) à Abuja (Nigeria), sur l'initiative de la "Nelson Mandela Institution (NMI) for Knowledge Building and the Advancement of Science and Technology in Sub-Saharan Africa" et avec l'appui de l'Institut de la Banque mondiale et de l'IFC (International Finance Corporation, également du groupe Banque mondiale).

Dans cette perspective, deux objectifs doivent donc être simultanément visés : celui de l'accroissement de l'efficacité interne de l'enseignement secondaire (c'est-à-dire de la qualité intrinsèque des acquisitions du plus grand nombre d'élèves qui y sont inscrits) et celui de son efficacité externe, c'est-à-dire de la pertinence des cursus, par référence aux exigences des formations ultérieures, universitaires ou professionnelles. S'agissant de l'équité d'accès au secondaire général, la question de la contribution financière directe des familles devrait être posée clairement. N'y aurait-il pas que des avantages à ce que les États africains exercent une fonction de redistribution, en allégeant leur participation au financement de la scolarisation secondaire des enfants des familles les plus aisées, pour introduire un système de bourses au talent et au mérite pour ceux des élèves qui sortent du primaire et sont interdits de fait, malgré la qualité de leur première formation, d'accès à une poursuite d'études générales pour des raisons économiques ? Ne serait-ce pas plus juste que de simplement se résigner au développement, actuellement très rapide, d'établissements privés (on pourrait y inclure dans certains pays, comme le Maroc et la Tunisie, les établissements de l'AEFE) réservés à l'élite sociale, avec cette conséquence que cette élite ne s'intéresse guère à l'état du système scolaire public et aux moyens d'en accroître la qualité ?

IV-4 Des axes d'action pour la coopération française

Sur la problématique très vaste du post-primaire, la première démarche de la coopération française consisterait à traiter en priorité de la situation de l'Afrique francophone subsaharienne et de participer activement à l'élaboration d'un "corps de principes" commun à tous les partenaires techniques et financiers, en s'appuyant sur la plus large expertise possible (sans oublier d'ailleurs celle résultant des bilans à tirer des réussites et des échecs de la coopération internationale en ce domaine) et en y associant des organismes tels que le PNUD, l'UNESCO, la FAO et la Banque mondiale ainsi que les OSI intervenant à ce niveau. En France, de nombreux travaux existent, qu'il s'agirait d'exploiter¹⁴⁰ et d'intensifier. Le MAE et l'AFD pourraient prendre l'initiative d'organiser à cet effet un ou plusieurs séminaires régionaux (sur l'organisation générale du post-primaire, sur le préapprentissage, sur la rénovation de l'apprentissage, sur les partenariats État / société civile, sur la diversification des sources de financement, etc.).

Seule en effet une position claire des bailleurs peut entraîner chez les responsables gouvernementaux des pays bénéficiaires la décision indispensable de "remettre à plat" l'organisation et les finalités du post-primaire et de définir une stratégie réellement novatrice. Les entretiens que le comité a pu avoir avec certains de ces responsables montrent à cet égard que le chemin à parcourir est encore long et que la nécessité d'une rénovation en profondeur est rarement admise d'emblée.

Ces stratégies nationales, à la différence peut-être de celles relatives à l'enseignement primaire, ne peuvent en aucun cas être conçues dans le seul cadre des ministères en charge de l'éducation. Non seulement elles impliquent forcément bon nombre d'autres départements ministériels (en charge des finances, de l'agriculture, de l'artisanat, de la formation professionnelle, etc.), mais également, hors État, la société civile, les collectivités locales et les représentants du monde économique. La difficulté politique de les faire adopter tient bien sûr au fait que, même si elles correspondent à l'intérêt général et aux besoins du plus grand nombre, elles ne sauraient refléter les seuls intérêts de ceux qui, quelles que soient les défaillances du système de formation post-primaire, tirent toujours leur épingle du jeu, en défenseurs

140) Ce qui figure dans la "stratégie sectorielle éducation" de 2005 du MAE et dans le récent CIS de l'AFD est de ce point de vue encore trop général. On pourrait plus utilement se référer au rapport du groupe de travail DgCiD / HCEE de juin 2004 sur "l'enseignement technique et la formation professionnelle : vers une stratégie sectorielle 2004-2008" ainsi qu'aux actes de la conférence organisée en 2003 par le CIEP, avec l'appui de la DgCiD et de la Banque mondiale sur "les réformes de l'enseignement technique et de la formation professionnelle dans l'économie de la connaissance : défis et opportunités au niveau secondaire". De même, les travaux du GEFOP, créé en 2005 sur l'initiative de l'AFD, pourraient se concentrer davantage sur l'Afrique subsaharienne. Sur les questions de l'agriculture familiale, on peut se référer utilement aux travaux du CNEARC de Montpellier.

objectifs d'une ségrégation sociale dont ils tirent les bénéfices. D'où cette nécessité que les PTF conditionnent leur soutien au respect d'un certain nombre de principes sur lesquels ils ont établi un consensus et à partir desquels ils pourront apprécier le degré de soutenabilité financière, d'équité et d'adéquation aux besoins de développement des stratégies proposées.

Les actions à mener doivent donc se placer sous le signe de l'accompagnement de réformes générales cohérentes et crédibles, et non plus prendre la forme d'une aide à des projets à caractère dit expérimental, souvent davantage construits par les PTF que par le pays lui-même et qui n'ont aucune chance d'aboutir à une généralisation. Sous cette condition, il va de soi que des projets innovants, conçus au niveau central ou local, sont à encourager. C'est notamment le cas de partenariats public-privé destinés à diversifier les sources de financement.

Sur un plan plus général, pour le post-primaire comme pour le primaire, les PTF doivent s'attacher au renforcement des capacités (analyse des besoins, évaluation des dispositifs, financement, etc.)

Chapitre V

*Priorité au français, partenaire-clé du développement*¹⁴¹

*141) “Les pays ayant le français en partage ont besoin d’assurer la présence du français en tant que langue fonctionnelle et bien maîtrisée. [Les ministres] ont reconnu que la maîtrise du français, langue d’accès à l’information et à la connaissance, constitue un atout majeur pour un enseignement de qualité dans tous les États qui utilisent cette langue comme partenaire de leur développement”. *Mémoire issu de la 51^{ème} session ministérielle de la CONFEMEN, Maurice, octobre 2004.**

La question du français s'impose à l'évidence comme un élément central de la réflexion globale sur la stratégie à mettre en œuvre en vue d'assurer une formation scolaire, universitaire et professionnelle de qualité dans les pays de l'Afrique francophone. Elle ne s'inscrit donc nullement ici dans le cadre d'un débat idéologique sur l'avenir du français dans cette partie du monde, où la plupart des socio-linguistes s'accordent à voir, à partir des évolutions démographiques actuelles, le principal réservoir de locuteurs francophones au XXI^{ème} siècle.

On a rappelé ci-dessus¹⁴² les perspectives d'évolution de la population mondiale. S'agissant plus précisément de la communauté francophone, l'OIF¹⁴³ en estime le nombre de membres, en 2007, à 200 millions (dont 128 millions parlant un français courant) et souligne sa forte croissance, notamment en Afrique subsaharienne.

En 1994, on comptait dans le monde 75,3 millions d'apprenants du et en français. Huit ans plus tard, en 2002, ce nombre est passé à 90,7 millions, soit une augmentation de 20%. Et près de 40% de ces apprenants (34,5 sur 90,7 millions) sont originaires des pays francophones d'Afrique subsaharienne et de l'Océan indien. C'est dire que l'avenir de la francophonie se joue pour une bonne part en Afrique.

Le français est langue officielle dans vingt huit États (seule dans dix d'entre eux¹⁴⁴, langue co-officielle dans les autres). Or toutes les analyses s'accordent au moins sur un constat : dans tous les pays où le français est langue officielle, seule ou à côté d'autres langues, la maîtrise du français est la clé de l'accès au savoir, à la santé, au développement et détermine, outre l'exercice de la citoyenneté, la réussite scolaire et l'accès à l'emploi¹⁴⁵.

La question de la langue d'enseignement apparaît ainsi comme un point central de la réflexion sur le développement quantitatif et qualitatif des systèmes éducatifs de ces pays. Le principal problème de l'école africaine, dans l'espace francophone, est celui de la maîtrise du français, qui est le médium de l'éducation, mais reste ignoré de la plupart des élèves¹⁴⁶.

Sans doute la situation préoccupante des systèmes scolaires des pays concernés a-t-elle de multiples causes. Elle ne peut en tout état de cause être imputée au seul choix de la langue d'enseignement, comme certains experts le laisseraient volontiers entendre. Les diagnostics portés montrent que le recul du niveau de langue française et de son utilisation dans la vie courante, perceptible dans tous les pays considérés d'après les rapports de nos postes diplomatiques, trouve sa source principale dans la dégradation générale des systèmes éducatifs et ne résulte donc pas du seul choix de la langue d'enseignement. Mais il est de fait que cette dégradation générale est liée pour partie à une maîtrise insuffisante de la langue d'enseignement chez les enseignants. Le rôle que joue la langue d'apprentissage dans les processus cognitifs la rend donc solidaire de cet affaiblissement global : la dégradation des systèmes est aussi la sienne.

Le traitement dont la langue française est l'objet, d'un point de vue pédagogique, administratif et systémique, dans les dispositifs éducatifs des pays peut donner lieu à interrogation. Il en est de même

142) Voir chapitre I-1

143) Voir "La francophonie dans le monde", OIF, Nathan, 2007

144) Bénin, Burkina Faso, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

145) Y compris dans les pays du Maghreb qui disposent pourtant, avec l'arabe, d'une autre grande langue de communication internationale.

146) Pour la majorité de ces pays, la langue d'enseignement est le français, langue officielle utilisée comme "premier et principal moyen d'instruction", selon la formule des auteurs du rapport "Optimiser l'apprentissage et l'éducation en Afrique - le facteur langue". (Conférence de Windhoek, août 2005)

pour ce qui concerne l'évolution de l'aide que peut lui apporter la coopération française, hésitante encore dans la définition même de ses objectifs entre influence et développement : s'agit-il de maintenir les pays dits "francophones" dans notre sphère d'influence (et accessoirement d'étendre celle-ci aux pays anglophones ou lusophones) pour en retirer un bénéfice économique et politique ou de contribuer d'abord à leur développement, dans l'intérêt propre des pays concernés (quitte à en recueillir des retombées en termes d'influence) ?

Il devrait être d'autant plus facile de considérer le français comme un "partenaire de développement" qu'il n'est pas la propriété exclusive de la France, mais "appartient à tous ceux qui l'ont choisi et qui en ont l'usage", selon l'expression consacrée. Favoriser son appropriation, c'est -dans un contexte où le français est langue officielle (Afrique sub-saharienne) ou officieuse (Afrique du Nord)- mettre l'acquisition de compétences linguistiques particulières au service du développement, et non pas exporter ou "faire rayonner" la langue française.

Ce constat devrait exonérer la coopération française du grief d'impérialisme culturel ou de néo-colonialisme, mais suppose un changement d'état d'esprit tant de la part des bailleurs français que des destinataires de l'aide. Il militerait pour une approche francophone du problème si les coopérations multilatérales pouvaient se renforcer dans ce domaine.

V-1 Une priorité pour la coopération éducative française

La priorité des actions de coopération éducative devrait concerner sans état d'âme l'enseignement du et en français. Là où le français reste le médium éducatif majeur en Afrique francophone (comme l'anglais en Afrique anglophone et le portugais en Afrique lusophone), la maîtrise du français par les maîtres et les élèves doit être l'objectif central poursuivi par la coopération française. La France est en effet, par définition, mieux placée que d'autres bailleurs pour assurer cette mission. L'enseignement du et en français constitue l'avantage comparatif majeur de notre coopération : il doit s'accompagner d'une véritable concentration des moyens et bénéficier de choix budgétaires volontaristes¹⁴⁷.

Il s'agit d'abord de tirer, objectivement et sans passion, toutes les conséquences d'un constat d'évidence : l'environnement politique, socioéconomique et linguistique dans les pays considérés ne permet pas l'utilisation exclusive des langues locales dans le système d'enseignement.

V-1-1 Répondre à la demande politique, économique et sociale

L'utilisation d'une langue de communication commune répond d'abord à une demande d'ordre politique. La plupart des États souhaitent disposer d'un instrument "d'unification" qui permette de dépasser les rivalités traditionnelles que le statut de langue unique officielle accordé à une ou plusieurs langues "natales"¹⁴⁸ ne pourrait qu'exacerber. Le choix du français comme langue officielle fait de lui la langue de l'administration, des médias, de la justice et de l'enseignement, de sorte que sa maîtrise détermine l'exercice de la citoyenneté.

Elle répond également à une demande d'ordre économique, puisqu'elle reste la langue des transactions nationales, régionales et internationales, malgré la pression croissante de l'anglais. Il est intéressant de noter, à cet égard, que la langue française connaît actuellement un net regain d'intérêt dans les pays anglophones de l'Afrique subsaharienne, où elle est considérée comme un vecteur d'ouverture sur l'Afrique et le monde.

147) On peut préciser ici, à titre indicatif, que la DCCF ne finance, pour l'Afrique francophone, que cinq FSP dans le domaine de l'enseignement du et en français, pour un montant (hors personnel) d'environ 2,7 M, sur un total de 14,2 M de FSP pour l'ensemble de la ZSP.

148) Selon la formule de Léopold Sédar Senghor.

Elle répond enfin à une demande sociale, dans la mesure où elle favorise l'insertion et la promotion des individus. D'où l'importance de son utilisation et même de son développement dans les enseignements techniques et professionnels et dans la formation continue : dans ces pays, pas d'accès à la vie professionnelle sans une maîtrise au moins minimale du français.

V-1-2 L'absence d'alternative

Il ne s'agit pas, bien entendu, dans un continent qui possède un patrimoine linguistique d'une richesse incomparable -plus de 1200 langues continueraient d'y être couramment pratiquées, soit près d'un tiers des langues parlées dans le monde- de mettre en péril le multilinguisme et le multiculturalisme qui caractérisent les sociétés africaines. Il s'agit de les doter d'un outil linguistique qui leur permette, sans empiéter sur leurs spécificités culturelles, de prendre en charge leur développement, d'assurer la promotion sociale de leurs enfants et de s'ouvrir au monde extérieur, régional et international.

Les débats sur la crise identitaire qui peut découler de l'usage d'un outil linguistique commun, et donc forcément réducteur, sont loin d'être clos. Mais ils ne sont pour l'instant porteurs d'aucune solution concrète et rapide à l'urgence du développement qui s'impose à l'Afrique. Si l'apprentissage des langues locales a depuis longtemps cessé d'être tabou, il ne saurait être considéré comme le remède miracle aux maux de l'école africaine. Les responsables politiques et administratifs l'ont bien compris, et non pas seulement par souci de reproduction d'un système qui les a formés. Les parents, les élèves, les enseignants et leurs syndicats partagent aussi cette conviction -et ils l'expriment- que la promotion sociale à laquelle ils aspirent passe en très grande partie par une éducation dans une langue à vocation internationale et qui permet l'appropriation de l'innovation scientifique et technique.

L'université africaine ne semble pas encore en mesure, de son côté, de jouer le rôle attendu d'elle pour accélérer la description des langues africaines (la plupart sont d'ailleurs non-écrites) et les doter de cette capacité à traiter des questions complexes d'ordre scientifique, professionnel ou social. Les programmes de recherche et les publications n'atteignent pas la masse critique nécessaire au développement des langues locales aux niveaux académiques et professionnels requis. Il est à craindre que l'urgence du développement éducatif ne soit en décalage avec les exigences de la méthodologie de la recherche.

V-1-3 Jouer de notre avantage comparatif

Notre proposition est donc de recommander à la coopération éducative française de donner à l'enseignement du et en français une priorité sans équivoque et de mobiliser à cet effet une large part de sa capacité d'intervention.

Tout bailleur peut et sait à peu près construire des salles de classes, participer à l'élaboration de plans pluriannuels de développement ou recueillir des données statistiques. Tous ont une égale légitimité à intervenir sur l'organisation des systèmes éducatifs eux-mêmes. L'aide française, même si elle doit continuer à apporter sa contribution à ce type d'intervention, ne fait qu'ajouter, certes utilement, à ces capacités partagées. En revanche, l'effort particulier qu'elle doit consentir en faveur de l'enseignement du et en français, pour autant qu'il s'inscrive clairement dans la stratégie sectorielle des pays, représente une plus-value nette et visible, pour laquelle elle dispose d'une légitimité que personne ne songe à lui contester et qu'elle est prête à partager avec d'autres pays francophones désireux de l'accompagner dans son action. A cet égard, l'OIF, qui s'est assignée comme objectif stratégique de "contribuer à l'effort international pour permettre aux États et gouvernements d'assurer l'accès de tous les enfants à un cycle complet d'études primaires", pourrait jouer un rôle d'ensemblier, comme elle le fait en Asie du Sud-Est avec le programme "VALOFRASE"¹⁴⁹.

149) Valorisation du français en Asie du Sud-Est.

V-1-4 Agir à tous les niveaux

L'effort doit bien entendu porter en priorité sur l'enseignement primaire. Mais il doit également concerner les niveaux ultérieurs, sous peine de voir s'estomper ou disparaître les acquisitions obtenues antérieurement. Dans la formation professionnelle et dans l'enseignement technique notamment, tout progrès dans la maîtrise du français constitue d'ailleurs un moyen efficace pour redonner de la crédibilité et revitaliser les formations qui y sont dispensées.

Cette action doit donc s'inscrire dans une stratégie globale permettant d'accompagner en français les élèves issus du plan "éducation pour tous" dans la suite de leur parcours scolaire et, le cas échéant, universitaire. La coopération française doit donc veiller à consacrer les moyens nécessaires au suivi qualitatif du français dans l'enseignement secondaire, aujourd'hui marginalisé par l'effort multilatéral consenti en faveur de l'enseignement de base, mais promis à l'explosion si ce dernier, comme il est souhaité, réussit. Ne pas le faire reviendrait à conduire les pays concernés dans une impasse au coût humain et financier exorbitant.

V-1-5 La formation des adultes

Enfin, le réinvestissement de la coopération française sur l'enseignement du et en français pour le public scolaire devrait s'accompagner d'un effort en faveur de la formation des adultes en français. La priorité donnée à la maîtrise du français chez les élèves, les apprentis et les étudiants devrait normalement susciter une demande accrue de la part des adultes et il serait important que les Instituts et les Alliances françaises -et plus généralement tous les dispositifs nationaux de formation destinés à ces types de publics- puissent être mis en situation de répondre à ces sollicitations, à la fois en termes de ressources humaines, de projets pédagogiques et de tarifications adaptées. Des outils spécifiques devraient être conçus à cette fin, à l'instar du *Diplôme initial de langue française* destiné aux adultes et proposé depuis janvier 2007 sur notre territoire dans le cadre du Contrat d'accueil et d'intégration¹⁵⁰.

Des structures nouvelles devront être mises en place là où ces ressources de formation n'existent pas, notamment pour répondre au besoin d'alphabétisation qui accompagnera dans de nombreux cas la demande de formation émanant d'un public adulte ayant vécu un échec scolaire précoce. L'institution scolaire peut être sollicitée mais il n'est pas certain qu'elle soit à même d'apporter une réponse adéquate, compte tenu de l'effort qu'elle consent déjà pour faire face à la demande de formation des élèves. Quoi qu'il en soit, il paraît impossible de faire l'économie d'une réflexion approfondie sur l'alphabétisation des adultes liée à la demande de formation en français.

V-2 Une démarche structurée

La dégradation de la qualité des systèmes d'enseignement, mais aussi la pression exercée par d'autres langues de communication internationale, qu'illustre le différentiel des niveaux de développement entre l'Afrique anglophone et l'Afrique francophone, conduisent à marquer la démarche proposée du sceau de l'urgence.

V-2-1 Une approche convergente avec les langues nationales

L'apprentissage du français dans les systèmes scolaires de l'Afrique francophone correspond à l'acquisition d'une seconde langue et à un schéma d'éducation bilingue, dans un cadre le plus souvent multilingue.

¹⁵⁰) Voir ci-dessous, en V-2-4.

Dans leur grande masse, mis à part quelques segments de populations urbaines que l'on peut trouver en Côte d'Ivoire ou au Cameroun, voire au Gabon, aucun groupe ethnique dans les pays considérés n'a le français comme langue maternelle. Un enjeu pédagogique majeur se situe donc au niveau de la relation à établir dès l'enseignement primaire entre la langue officielle d'enseignement et la langue maternelle. Comme l'ont rappelé les ministres de l'éducation des pays francophones d'Afrique subsaharienne, le dialogue entre le français et les langues nationales constitue une priorité¹⁵¹.

On peut distinguer, pour aller vite et en se référant notamment aux travaux de K. Heugh¹⁵², trois modèles d'enseignement des langues en Afrique :

- Un premier modèle, que K. Heugh appelle “*soustractif*”, propose l'usage de la langue seconde dès la première année d'école, la langue maternelle n'apparaissant pas dès le départ comme moyen d'enseignement, mais pouvant être enseignée comme une matière. C'est le cas, notamment du Bénin, de la Côte d'Ivoire ou du Sénégal.

La très forte contrainte qu'il fait peser sur les maîtres et les enfants explique le faible rendement pédagogique enregistré par ce modèle. L'incidence négative sur les résultats scolaires de l'apprentissage de la lecture et de l'écriture dans une langue dont on n'a pas un usage oral préalable a été soulignée¹⁵³.

- Un second modèle dit “*additif*” prévoit l'utilisation de la langue maternelle tout au long de la scolarité, la langue officielle étant alors enseignée comme une discipline ou utilisée comme moyen d'enseignement pour certaines matières.

Ce modèle est probablement, sur le plan théorique, le plus satisfaisant en termes de pédagogie. Mais il est le plus exigeant et le plus coûteux en ressources humaines et en formation. Surtout, il suppose résolue, ce qui est loin d'être le cas le plus répandu, la question de l'existence d'un nombre limité de langues maternelles et même, pour des questions évidentes d'organisation, de l'existence d'une langue maternelle dominante dans l'ensemble de la population, calibrée par les linguistes et portée par un corps enseignant qualifié.

Dans la mesure en outre où, dans les pays du Maghreb et de l'Afrique francophone sub-saharienne, le français est la seule langue de l'enseignement supérieur et fait l'objet d'un test d'accès, le risque de perte d'intérêt pour la langue nationale en cours d'étude est grand. On peut craindre que ce modèle n'aboutisse à un bilinguisme de façade, où les deux langues sont mises en échec.

- Un troisième modèle, situé en quelque sorte entre les deux premiers et dit “*de transition*”, prévoit l'utilisation de la langue maternelle pour commencer la scolarité et un passage graduel¹⁵⁴ à la langue seconde. L'Afrique anglophone a plutôt l'expérience d'une transition tardive, l'Afrique francophone se tournant plutôt vers des modèles à transition plus précoce. C'est le cas de Madagascar, du Mali ou de la RCA.

Ce troisième modèle implique la mise en œuvre de pédagogies dites “*convergentes*”. Il est sans doute à même de concilier les impératifs d'efficacité pédagogique, les principes d'unification politique et les souhaits de promotion des familles. Mais il n'est pas praticable partout, notamment dans les classes qui rassemblent des locuteurs de langues maternelles différentes : les flux migratoires et l'afflux vers les villes de populations culturellement hétérogènes rendent ce type de situations de plus en plus fréquentes. Le recours à la langue maternelle au début de la scolarité, lorsque la situation le permet, évite un effet de rupture trop brutal et facilite le passage du milieu de vie vers l'école en créant un climat plus convivial, qui permet de familiariser l'enfant avec l'environnement scolaire. Elle simplifie et sécurise l'apprentissage de l'alphabet, qui s'effectue dans une langue de communication commune entre le maître et l'élève.

151) *Mémoire des Ministres à la suite des États généraux de l'enseignement du français en Afrique subsaharienne francophone, Libreville, mars 2003.*

152) *Voir son intervention à la Conférence de Windhoek.*

153) *Notamment par H.E. Wolff à la conférence de Windhoek.*

154) *Il est regrettable à ce sujet de voir encore des responsables français laisser entendre que le recours au français doit être par principe le plus précoce possible, comme si le fait de ne recourir au français comme langue d'enseignement qu'au moment où ce choix devient efficace était une atteinte aux engagements à l'égard de la francophonie. Il est d'ailleurs tout aussi regrettable d'en voir d'autres faire par principe de l'usage exclusif des langues nationales dans le primaire une voie royale pour aborder la francophonie.*

Elle permet une circulation plus aisée de l'information liée au développement, à la santé, à la vie civique, à la vie quotidienne -et donc l'intégration des messages fondamentaux du développement durable. Elle renforce l'identité culturelle. On peut imaginer aussi que cet apprentissage progressif favorise l'appropriation de la langue d'enseignement officielle et évite de l'isoler en tant que langue réservée à l'usage quasi-exclusif de l'école.

La durée de l'enseignement de et dans la langue maternelle avant de débiter l'apprentissage dans la langue officielle, doit être adaptée à la situation linguistique prévalant dans chaque pays. Si une durée de trois ans, par exemple, semble avoir du sens dans plusieurs pays qui ont retenu ce modèle, elle n'en demande pas moins à être modulée selon les différents contextes. Des études nombreuses et pertinentes existent sur ce sujet¹⁵⁵, qui devraient alimenter le travail de réflexion du "pôle qualité".

Cette approche par des pédagogies convergentes suppose que l'enseignement de la langue maternelle soit pris au sérieux et soit assuré par des enseignants bilingues formés à cette fin. Les travaux réalisés sur le sujet montrent logiquement que le transfert de la langue maternelle vers la langue officielle est d'autant plus assuré qu'il existe une base solide de développement cognitif dans la langue maternelle. L'effort de réinvestissement dans l'enseignement en français par la coopération française doit donc s'accompagner d'une contribution, y compris au niveau des engagements financiers, à l'amélioration de l'enseignement de la langue maternelle. Il s'agit, à travers cette coopération, de poser les conditions d'existence d'un véritable bilinguisme de qualité. Depuis longtemps, cette nécessité est reconnue mais sa traduction n'a donné lieu qu'à des actions expérimentales trop dispersées.

V-2-2 Une dimension à privilégier : la formation des maîtres

La coopération française doit viser prioritairement à accompagner le plan "éducation pour tous" en améliorant la maîtrise de la langue d'enseignement dans le cycle primaire. L'effort doit donc porter clairement sur la formation initiale et continue des maîtres de ce niveau, étant entendu qu'il est impossible de former des enseignants sans savoir au préalable à quoi (en vue de transmettre quels savoirs ou quels savoir-faire) ils doivent être formés. D'où le caractère crucial de référentiels visant l'acquisition de compétences minimales en français, principalement orales dans les premières années de l'école primaire¹⁵⁶.

Un trop grand nombre d'enseignants, pour des raisons de recrutement massif et hâtif lié aux exigences quantitatives du plan "éducation pour tous", ne maîtrisent pas la langue qu'ils ont à enseigner ou dans laquelle on leur demande d'enseigner¹⁵⁷. Ils ont, en outre, rarement reçu le minimum de formation pédagogique nécessaire à l'accomplissement de leur métier. Le renforcement de leurs compétences linguistiques et pédagogiques est la condition sine qua non d'une amélioration générale des performances des systèmes éducatifs locaux. Cette formation doit à la fois conforter le maître dans sa propre connaissance de la langue d'enseignement et lui apporter la formation pédagogique lui permettant de l'enseigner en tant que matière d'enseignement et de l'utiliser en tant que vecteur d'enseignement pour les autres disciplines.

Outre l'enseignement du et en français (avec des objectifs restreints et une programmation précise), la formation des enseignants du primaire doit s'étendre à l'enseignement des ou en langues locales, partout où il paraît possible de mettre en œuvre des pédagogies convergentes. Ceci suppose la formation d'enseignants bilingues, au moins pour la période dite de transition.

155) Voir par exemple l'ouvrage de R. Chaudenson : "Education et langues : français, créoles, langues africaines", publié par l'OIF (Editions L'Harmattan, 2006), chapitres 5 et 6 notamment. Voir aussi "Intégration des langues africaines dans une politique d'enseignement" de M. Houis et R. Bole-Richard (UNESCO-ACCT, 1977) et le rapport de la CONFEMEN "Promotion et intégration des langues nationales dans les systèmes éducatifs" (1986).

156) Voir ci-dessous, en V-2-4.

157) A Madagascar, selon le TCF du CIEP (test de connaissance du français, permettant un classement aux six niveaux du Cadre européen commun de référence pour les langues -CECRL) administré en 2006, 1% seulement des enseignants du primaire auraient, selon le ministère malgache de l'éducation nationale, les compétences théoriquement exigibles pour enseigner le français.

La mise en place des opérations concrètes de formation d'enseignants de et en français est un enjeu capital des plans pluriannuels de développement de l'éducation de base. Elle doit donc mobiliser l'ensemble des moyens dont dispose le réseau de la coopération française dans les pays concernés : Instituts et centres culturels, Alliances françaises, et pouvoir s'appuyer sur les centres locaux des organismes de la francophonie, sous l'égide de l'OIF. Le recours à des vecteurs de formation à distance doit être encouragé¹⁵⁸. L'opération pluriannuelle de formation de maîtres du primaire comme celle qui a été montée à Madagascar où se conjuguent les efforts du ministère malgache de l'éducation, de la région de la Réunion et de l'Alliance française, avec le soutien de l'AFD, paraît à cet égard exemplaire. Il serait heureux que cette mobilisation devienne la règle dans l'ensemble des pays de la zone francophone.

Plus généralement, la coopération universitaire avec les pays du Sud devrait faire de la formation initiale et continue des maîtres son objectif central (développement des instituts de formation et des départements de l'éducation) -d'autant que l'enseignement est toujours à ce niveau dispensé en français- et les moyens qui lui sont consacrés réorientés à cette fin.

Mais il va de soi que les conditions dans lesquelles les enseignants sont amenés à exercer (locaux non équipés, rareté des manuels, programmes approximatifs ou inadaptés, effectifs pléthoriques, absentéisme des élèves, isolement géographique, absence d'évaluation sérieuse, salaires insuffisants et irréguliers, statuts précaires, etc.) sont autant d'éléments dont l'amélioration, dans le cadre d'une politique sectorielle, doit accompagner l'effort de formation initiale et continue.

V-2-3 L'appui pédagogique¹⁵⁹

Dans le domaine de l'enseignement du et en français, les questions méthodologiques ne sont pas neutres et ne sont pas sans conséquences sur l'économie générale des systèmes et les partis pris culturels qui les sous-tendent. Notre pays a été pendant de nombreuses années en mesure d'apporter des réponses dans ce domaine, grâce notamment au travail réalisé par les équipes du BELC et du CREDIF¹⁶⁰. Le premier de ces organismes a vu sa vocation évoluer, le second a été supprimé.

Il serait utile que la coopération française réinvestisse aujourd'hui ce champ de la réflexion pédagogique et soit en mesure de proposer des hypothèses de travail et de réforme à ses partenaires. Cet investissement lui permettrait, notamment, d'aider ces derniers à analyser le bien fondé des diverses approches qui leur sont présentées par les bailleurs et à élaborer leurs propres démarches en toute connaissance de cause. Plus présente sur ce terrain, elle aurait sans doute pu proposer une alternative aux expérimentations pédagogiques lourdes et hasardeuses dans lesquelles de simples bureaux d'études ont lancé les systèmes éducatifs de certains pays.

Il existe en France et dans les pays de la francophonie un savoir-faire de qualité dans ce domaine de la formation en français langue étrangère ou langue seconde, langue enseignée ou langue d'enseignement, qu'il conviendrait de mobiliser autour de ces enjeux décisifs pour les pays concernés. Les IUFM, les départements de français langue étrangère et les départements d'études françaises des universités francophones -tout comme les réseaux constitués par l'AUF- constituent une ressource dont il faudrait solliciter l'expertise dans ce domaine, non pas au cas par cas, mais d'une façon structurée et coordonnée, en les associant à la réflexion en amont. Le "plan de relance du français" que met en œuvre cette année le ministère des Affaires étrangères, notamment en Afrique subsaharienne, au Maghreb et en Asie du Sud-Est, semble aller dans cette direction.

158) Le projet de création en 2007 d'un Institut francophone de formation à distance des enseignants du primaire, administré de façon paritaire par l'OIF et l'AUF est de ce point de vue à encourager fortement.

159) Voir également le chapitre VII

160) Créés dans les années 60, ces deux organismes se consacraient à la recherche linguistique appliquée à l'enseignement du français langue étrangère et à l'organisation de stages longs de formation d'enseignants de français. L'un, le Bureau d'études des langues et des cultures (BELC) a été intégré au CIEP, l'autre, le Centre de recherche et d'études pour la diffusion du français (CREDIF) était rattaché à l'Ecole Normale Supérieure de Saint-Cloud et a été fermé en 1996.

Les responsables dans nos postes sont les premiers demandeurs d'une aide à la réflexion dans ce secteur de l'éducation et de la langue. Livrés actuellement à eux-mêmes, ils s'efforcent d'apporter les meilleures réponses possibles aux problématiques pédagogiques qui se présentent à eux, sans disposer toujours, soit par eux-mêmes, soit à travers leurs collaborateurs, des compétences actualisées qui leur permettraient de le faire dans les meilleures conditions. Ce soutien pourrait être apporté par la mise en place d'un dispositif central de compétence situé en France, comme il en a existé un pendant plusieurs années. On pourrait attendre de lui qu'il anime et irrigue les réflexions et actions émergentes dans chacun des pays ou des sous-régions, par un apport en expertise théorique et pratique. Cette hypothèse de travail aurait le mérite de favoriser une approche globalisée et d'engendrer une certaine économie d'échelle.

Il nous paraît cependant préférable, pour répondre aux nombreuses spécificités locales de cette problématique et à l'exigence de proximité qui en découle, que la prise en charge par la coopération française du suivi, sur le fond, de l'enseignement du et en français en Afrique francophone soit bâtie sur un dispositif décentralisé. L'expertise existante sur le français langue étrangère ou langue seconde est en effet de peu d'utilité si elle n'est pas confrontée aux réalités locales (classes pléthoriques, absence de matériel pédagogique, insuffisante formation des maîtres, etc.).

C'est donc tout naturellement que le **“pôle qualité”** dont la création est proposée¹⁶¹ ferait de la qualité de l'enseignement du et en français son sujet prioritaire d'action. Ce dispositif devrait reposer sur des collaborations entre les experts exerçant dans chaque pays et ceux chargés de procéder dans ce pôle aux analyses, à la réflexion et à l'élaboration de propositions et d'outils au niveau régional.

Enfin, au plus proche du terrain, il serait important que les établissements français du réseau de l'AEFE soient davantage mobilisés pour participer aux actions de coopération, notamment dans le domaine de l'appui pédagogique apporté aux enseignants du pays. Ce que peut faire, de manière exemplaire, un lycée comme le lycée français de Tananarive¹⁶² devrait être la règle partout où le contexte le permet.

V-2-4 Le développement de référentiels de compétences

Comment favoriser la maîtrise et l'appropriation du français, si les systèmes éducatifs ne se dotent pas d'objectifs précis dans ce domaine ?

Le développement de référentiels de compétences en français (inventaires de compétences exigées à l'écrit et à l'oral) nous paraît constituer une étape préalable indispensable à la mise en œuvre de toute stratégie de coopération éducative fondée sur l'apprentissage du français dans les pays concernés.

La mise au point récente, pour favoriser l'intégration linguistique des migrants désireux de s'installer durablement sur notre territoire, d'un *Diplôme initial de langue française* (DILF, adossé à un référentiel des premiers acquis en français¹⁶³) pourrait ici servir de référence, mais non pas nécessairement de modèle. Sans doute cet outil -destiné à des adultes peu ou non scolarisés de l'espace francophone du Sud- permettrait-il, tel quel, d'évaluer les compétences en français des néo-alphabétisés (à condition cependant que les images et les références en soient adaptées). Une refonte en profondeur de ce diplôme n'en paraîtrait pas moins nécessaire pour favoriser l'apprentissage du français, en dehors du contexte scolaire, par le public adulte auquel il serait destiné (en Afrique sub-saharienne notamment) : un DILF “francophone” y rendrait de grands services pour vérifier la maîtrise d'un certain nombre de structures essentielles de la langue française, base indispensable au développement ultérieur de compétences permettant une réelle appropriation de savoirs diffusés en français (voir plus haut V-1-5).

161) Voir en III-4-3-3

162) Coproduction, en association avec des professeurs malgaches, de manuels de mathématiques correspondant aux programmes du second cycle secondaire malgache, festival de théâtre scolaire, partenariats en SVT et EPS.

163) Niveau A1.1 du Cadre européen de référence pour le français (publics adultes peu francophones, scolarisés, peu ou non scolarisés), Référentiel et certification (DILF) pour les premiers acquis en français, Didier, 2005.

Mais c'est au sein de l'institution scolaire des pays francophones du Sud que la nécessité d'un outil de validation des premiers apprentissages du français apparaît comme la plus urgente. Comment, en effet, recourir au français comme médium éducatif unique sans s'être assuré au préalable que les élèves possèdent les compétences minimales leur permettant de tirer profit de l'enseignement dispensé ? Il est à cet égard impératif de redéfinir, dans leur détail, les étapes de l'initiation au français dans les premières années de scolarisation, le Programme Minimum Commun de Français pour l'éducation de base défini par la CONFEMEN en 1994-1995 ne semblant pas avoir été réellement mis en pratique. La mise au point d'une certification spécifique devrait accompagner la généralisation d'outils permettant une évaluation, aussi fiable que possible, des compétences linguistiques en français des élèves du primaire, que ce public soit par la suite engagé dans l'enseignement général ou dans une formation professionnelle : il ne manque d'ailleurs pas d'instruments sur le marché, comme le Test d'Abidjan, qui a de surcroît le mérite d'être gratuit, quel que soit le type de formation choisie.

L'évaluation des compétences en français des élèves, à un moment clé de la scolarité -c'est à dire au moment où le français devient la langue principale ou la langue unique d'enseignement- devrait avoir pour corollaire une évaluation des maîtres, sur la base de tests de compétences pédagogiques et linguistiques.

V-2-5 La question cruciale des manuels scolaires

Il importe plus que jamais de favoriser la mise au point et la diffusion d'outils pédagogiques adaptés et notamment de manuels scolaires, un accès généralisé à Internet relevant aujourd'hui de l'utopie. La pénurie de manuels d'apprentissage du français à des prix accessibles (ils coûteraient en Afrique de quatre à cinq fois plus qu'en Inde ou au Vietnam !) devrait faire l'objet d'une réflexion spécifique, si l'on veut, comme il serait souhaitable, favoriser localement la conception, l'édition, la distribution et l'usage effectif dans les classes d'ouvrages en français¹⁶⁴, quitte à heurter les intérêts à court terme des éditeurs français, qui bénéficient dans ce domaine d'un quasi-monopole. A cet égard, le nouveau FSP multilatéral de soutien à l'édition constitue sans doute une première réponse à ce besoin, nécessaire mais peut-être insuffisante, dans la mesure où elle ne vise pas prioritairement le livre scolaire. Quant au programme "Plus" de diffusion de livres universitaires auprès des étudiants francophones d'Afrique subsaharienne à tarif très réduit (35 à 50 % du prix public en France), il se situe dans une logique d'exportation du livre français et ne couvre a priori que la filière universitaire.

Aussi des programmes d'aide à la conception, à l'édition et à la diffusion de manuels scolaires produits localement devraient-ils être mis en place, dans un cadre national ou régional, en y associant le cas échéant des éditeurs étrangers de livres scolaires grâce à des mesures incitatives (co-production). En mettant l'accent sur le développement de contenus adaptés plus que sur les capacités éditoriales des pays concernés (l'impression est à délocaliser cyniquement là où elle est la moins coûteuse), des programmes spécifiques devraient pouvoir être proposés aux pays qui le souhaiteraient, visant à rendre accessibles à tous les enfants, dans un délai prescrit (trois ans ?), un ensemble de matériaux pédagogiques de base.

V-2-6 La création d'un environnement favorable

L'un des difficultés majeures, à laquelle la coopération française doit trouver une réponse dans son effort pour favoriser l'apprentissage du français à l'école, réside dans l'écart, constaté partout, entre la langue d'enseignement et la langue d'usage. Des initiatives doivent donc être prises pour réduire cet écart, en créant autour de cet apprentissage un environnement culturel qui le favorise. Les deux vecteurs à privilégier sont ici le livre et l'audiovisuel.

164) Voir l'ouvrage de Luc Pinhas "Editer dans l'espace francophone" (Alliance des éditeurs indépendants, 2006).

La diffusion du livre en français à bas prix est un enjeu fondamental pour les politiques culturelles dans les pays du Sud. Il ne semble pas qu'il ait été effectivement pris en compte par notre coopération, priorité continuant à être implicitement donnée -sous la pression des éditeurs hexagonaux-- à la diffusion du livre français plutôt qu'à la diffusion du livre en français.

Une approche globale ne saurait faire l'impasse sur le contexte sociolinguistique dans lequel fonctionnent les systèmes éducatifs : pour favoriser l'apprentissage du français à l'école, il est impératif de mettre en œuvre une politique de promotion du français hors de l'école afin de susciter avant, à côté (pour ceux qui s'en verront exclus), et après l'école (hors temps scolaire et tout au long de la vie) un attrait pour le français et créer une exposition forte à cette langue, ce qui suppose le recours à des moyens de communication de masse.

Si le français perd sa fonctionnalité dans la société civile, il sera illusoire d'en promouvoir l'apprentissage à l'école. Ce volet essentiel ne semble pas aujourd'hui être traité, tant est profondément ancrée l'idée que les pays francophones du Sud sont... francophones, alors qu'ils ne le sont que marginalement (entre 5 et 30 % de la population globale dans la plupart des pays considérés). Le MAE, comme d'ailleurs l'OIF, réservent l'essentiel des moyens consacrés à leur politique linguistique à la promotion du français dans les pays non-francophones (en Europe, notamment) et à l'appui aux systèmes éducatifs des pays du Sud, la promotion du français dans l'espace francophone constituant un "angle mort" dans la coopération.

Il paraît à cet égard essentiel que les missions assignées à notre réseau africain de centres culturels soient redéfinies et que ces centres s'affirment d'abord comme des centres de services linguistiques, beaucoup plus fortement armés et mobilisés pour promouvoir la maîtrise et l'usage du français hors milieu scolaire de même, on l'a vu, que pour participer activement à la formation des enseignants.

Dans cette même perspective, des moyens importants doivent être impérativement consacrés à une couverture médiatique en français des pays du Sud. Les principaux choix effectués dans le cadre de notre politique audiovisuelle extérieure devraient être pour partie déterminés par cet objectif. La radio, qui constitue le principal média en Afrique subsaharienne et le moins coûteux, devrait être utilisée plus systématiquement pour la diffusion de programmes à finalité didactique sous-jacente. Parallèlement, la réalisation locale et la diffusion de programmes télévisés devraient être systématiquement encouragées. Des mécanismes d'aide à la production radiophonique et télévisuelle dans les pays du Sud existent de longue date : il suffit de les mobiliser à cette fin. De même conviendrait-il d'étendre la diffusion hertzienne de TV5 dans les grandes métropoles.

V-3 Conséquences sur le pilotage

Dans les pays où le français est la langue de l'enseignement ou d'une partie de l'enseignement primaire et secondaire, la répartition des rôles décidée par le CICID, plaçant "l'éducation de base" et "la formation professionnelle" sous la responsabilité de l'AFD et confiant "l'appui à la francophonie et à l'enseignement du français" au MAE, est, comme on l'a déjà indiqué¹⁶⁵, source de confusion.

- Confusion d'abord pour les responsables français sur place de l'AFD et du SCAC : Cette distinction entre éducation et langue française, dans des pays où le français est langue d'enseignement, aboutit sur le terrain à un partage artificiel des responsabilités. Même si les responsables concernés ont consenti dans une majorité de pays les efforts de concertation nécessaires, le système apparaît fragile et étroitement dépendant de la bonne volonté des uns et des autres. Il est à terme générateur de divergences d'appréciation et de perte de substance. Une unité de conduite non factice côté français s'impose donc.

165) Voir en II-2-1

- Confusion pour les autorités nationales, sans doute plus grave. Les procédures adoptées par l'AFD font de ces autorités les maîtres d'ouvrage des programmes de coopération éducative. Ce n'est pas le cas des projets de coopération en faveur de l'enseignement du et en français, puisque les FSP sont gérés directement par les SCAC. Les autorités des pays concernés ne se sentent donc pas réellement investies de la responsabilité de ces projets et, nous en avons eu le témoignage, les considèrent comme accessoires par rapport à l'effort global d'amélioration de la qualité de l'éducation qu'elles pilotent, alors qu'ils devraient y occuper une place centrale.

Cette situation n'est pas saine en terme de conduite de projets et constitue en outre un important facteur de fragilisation du français : Elle empêche ce dernier d'occuper la place qui devrait être la sienne dans les plans de développement de l'éducation et elle accrédite chez nos partenaires l'idée, exactement contraire au message que nous voulons faire passer, que le français est davantage l'affaire de la France que celle du pays qui l'a choisi pour langue d'enseignement.

Il paraît donc indispensable de placer, dans tous les pays où l'enseignement primaire et secondaire est dispensé entièrement ou partiellement en français, l'ensemble de la coopération en éducation, enseignement du et en français compris, sous la responsabilité de l'AFD. Ce transfert de compétences implique que l'AFD dispose des ressources humaines correspondantes et que la présentation des documents de programmation par pays évolue dans ce sens. On peut, en effet, s'interroger sur la pertinence de l'artifice dialectique qui aboutit, par exemple, au sein du DCP de Madagascar pour 2006-2010, à faire du renforcement de la qualité de l'enseignement, sur crédits AFD, un axe majeur de la coopération en éducation, définie comme l'un des quatre secteurs prioritaires de concentration, et à proposer par ailleurs un FSP (géré par le SCAC) d'appui au bilinguisme (incluant d'ailleurs un important volet de formation des enseignants) présenté comme se situant "au-delà des secteurs prioritaires de concentration".

Dans cette hypothèse, la DgCiD conserverait, dans ces mêmes pays, la responsabilité de l'enseignement du français hors systèmes éducatifs nationaux¹⁶⁶ et de la promotion de la langue française dans tous les autres secteurs de la vie sociale, objectifs essentiels, s'il en est, pour consolider (en intervenant hors de l'école) la place du français à l'école, mais à l'heure actuelle négligés par l'administration centrale et par les postes, tant les urgences constatés dans les systèmes scolaires monopolisent leurs efforts.

Or si l'on veut promouvoir l'apprentissage du français à l'école, il faut cesser d'enfermer les problématiques qui en relèvent dans l'organisation des systèmes scolaires : il faut faire sortir le français hors de l'école. Cette responsabilité nous paraît revenir au premier chef au MAE, en liaison étroite avec l'OIF. Les politiques du livre et de l'audiovisuel, et plus généralement les politiques de promotion des industries culturelles, devraient être réorientées vers la création d'un environnement favorable au français (voir V-2-6). Nous sommes aujourd'hui loin du compte.

166) Alors que, dans les pays où le français n'est pas utilisé comme langue d'enseignement dans le primaire et le secondaire, mais a seulement un statut de langue enseignée, la DgCiD conserverait la responsabilité des projets et programmes relatifs au français en milieu scolaire.

Chapitre VI
Le pilotage de la coopération
éducative française

VI-1 L'évolution du contexte

L'action de la France en matière de coopération éducative s'inscrit depuis quelques années dans un contexte de plus en plus complexe qui n'en simplifie pas le pilotage.

- De nouveaux principes régissent depuis quelques années l'aide publique au développement et font l'objet d'un consensus international : efficacité de l'aide, politiques sectorielles ancrées dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, appropriation, harmonisation, recherche d'équité et de qualité, etc. La prise en compte de ces principes dans le pilotage de la coopération française suppose de réels changements d'approche par rapport à la conception traditionnelle de la coopération bilatérale :

- Les acteurs participant au pilotage d'ensemble de la coopération publique française dans le secteur de l'éducation sont nombreux : Au niveau décisionnel, le CICID, les départements ministériels impliqués (qui ne se limitent pas au MAE et au MINEFI), la COSP; au niveau consultatif, les agences d'opération (AFD et AEFÉ), le HCCI, les collectivités territoriales, les OSI et plus globalement la société civile, et, enfin, les autres bailleurs, bi et multilatéraux, à commencer par l'Union européenne.

- La définition et le pilotage d'une politique sectorielle, au sens plein du terme, supposent que soit transcendées les répartitions fonctionnelles actuelles de ce pilotage, au niveau central comme dans les postes. Dans le schéma actuel, la répartition des rôles entre le MAE et l'AFD dans le secteur de l'éducation confie au MAE la responsabilité de définir, au niveau central, la stratégie sectorielle générale et à l'AFD de l'appliquer sur le terrain. Il revient également au MAE d'évaluer l'efficacité des programmes et des projets mis en œuvre par l'AFD (pour les sous-secteurs délégués) ou par lui-même, via les SCAC (pour les sous-secteurs non délégués), au regard des orientations et des objectifs fixés.

- L'importance de la coopération multilatérale et la montée en puissance de certains vecteurs (participation à des fonds fiduciaires de type fonds catalytique, par exemple) nécessitent des compétences nouvelles de co-pilotage. Comme on le sait, le niveau de la contribution financière de chaque bailleur est moins déterminant à cet égard que l'expertise, la crédibilité et l'influence de ses représentants dans les instances décisionnelles.

- L'amorce de coopérations régionales et l'émergence récente de partenariats avec d'autres bailleurs bilatéraux¹⁶⁷ rendent également nécessaire une nouvelle conception du pilotage partagé et la création de nouveaux outils.

167) Partenariats silencieux avec le DFID, projets de partenariats avec l'ACDI, par exemple.

VI-2 Des constats qui invitent à une évolution en profondeur du pilotage

Sur le plan théorique, la prise en compte par la coopération française de la conception renouvelée de l'aide au développement que les rencontres internationales et des instances comme le NEPAD ont largement imposée au niveau des principes semble bien réelle, du moins si on l'apprécie au travers des comptes rendus des CICID ou à la lecture de la documentation relative à la stratégie éducative française. Cette stratégie sectorielle est globalement fidèle aux nouveaux principes de l'aide au développement, même si son champ indûment circonscrit (voir chapitre II) ne correspond pas à toutes les conditions requises d'une stratégie authentiquement sectorielle. De même, les priorités de la communauté internationale, centrées sur les OMD 2 et 3, y sont reprises. De leur côté, les DCP reflètent le même engagement de principe.

Cependant, dans le secteur précis de l'éducation, le CICID, sensible probablement aux effets d'une organisation encore prégnante, même si elle est par bien des aspects antérieure à la réforme de 1998, n'a pas manifesté, on l'a vu¹⁶⁸, la volonté que lui soit soumis un projet de stratégie intégrant dans un tout cohérent les divers ordres d'enseignement, du primaire au supérieur, et n'excluant pas la question du français comme langue d'enseignement. Il n'a pas d'ailleurs pas demandé, depuis sa validation en 2005, que cette stratégie partielle soit complétée, pour en faire un instrument plus adapté et plus efficace de dialogue avec les pays bénéficiaires ou les autres bailleurs.

D'autre part, pas plus le CICID que la COSP n'ont véritablement cherché à s'assurer, au niveau de la répartition des financements, que la priorité donnée aux OMD, en l'occurrence aux OMD 2 et 3, se traduisait effectivement par des rééquilibres significatifs au sein de l'APD française et même au sein de l'APD consacrée aux diverses composantes du secteur de l'éducation¹⁶⁹.

Par ailleurs, en dehors de celui des deux acteurs principaux que sont le MAE et le MINEFI, le CICID et la COSP ne semblent pas avoir fait jouer un rôle suffisant, en matière de définition de la stratégie éducative, aux autres ministères également concernés et théoriquement co-décideurs au sein du CICID (MENESR et également, pour certains aspects de la formation professionnelle, ministère chargé de l'emploi). Il est vrai que ces ministères techniques ne se sont pas positionnés en demandeurs d'une telle collaboration au niveau du pilotage.

De même, en matière de consultation, il semble bien que le HCCI ne joue pas encore pleinement le rôle que ses créateurs en attendaient, celui d'une contribution effective de la société civile, des partenaires sociaux, des collectivités et des OSI à la définition des politiques publiques d'aide au développement. Malgré le rappel rituel fait dans les comptes rendus du CICID de l'importance de cette contribution, celle-ci reste d'évidence trop abstraite. Or pour construire une stratégie efficace, une perception claire de la situation des pays de la ZSP, telle qu'on peut l'observer sur le terrain, est indispensable tout comme l'est une mobilisation effective en France de toutes les compétences et de toutes les ressources. Ainsi les analyses faites par les experts en économie de l'éducation, telles les RESEN, sont certes précieuses mais elles pourraient très avantageusement être complétées par cet autre regard que portent par exemple les ONG sur la réalité des systèmes éducatifs et sur leur contexte. Aussi est-il particulièrement regrettable de constater que, dans les postes, les ONG (françaises ou locales) ne sont associées que formellement -quand elles le sont- à l'analyse précédant la définition de la stratégie que les DCP formulent. Enfin, les institutions de l'OIF (l'AUF, par exemple) et la CONFEMEN ne sont guère pour l'instant suffisamment impliquées dans la réflexion stratégique française relative à l'éducation dans les pays francophones.

¹⁶⁸) Voir chapitre II-2

¹⁶⁹) Voir chapitre II-4

Surtout, au niveau central, l'efficacité et la lisibilité du pilotage sont encore limitées. La direction en charge du pilotage de la coopération éducative n'est pas nettement positionnée comme chef de file pour la partie de la stratégie qui concerne les formations supérieures directement liées aux programmes et actions concernant les autres sous-secteurs de l'éducation, pas plus qu'elle ne l'est pour ce qui touche aux langues d'enseignement dans le primaire et le secondaire.

Par ailleurs, le lancement de partenariats avec d'autres bailleurs bilatéraux dans le secteur de l'éducation n'a pas pour l'instant, peut-être parce qu'ils sont encore trop récents, amené les autorités françaises à mener des études comparatives sur les stratégies respectives des uns et des autres, sur leur financement et sur leur efficacité, ce qui serait pourtant de nature à aider nos responsables à améliorer le pilotage de la stratégie sectorielle française (et européenne).

Quant aux fonctions respectives du MAE et de l'AFD en matière de définition de la stratégie, il est clair qu'on ne peut plus en rester à la simple affirmation que le MAE décide des grandes lignes et que l'AFD "exécute". C'est à première vue incontestable et pourtant source d'une ambiguïté de fond que la simple bonne volonté des acteurs -elle est réelle et nourrit un dialogue effectif- ne saurait à elle seule dissiper.

Preuve de cette ambiguïté, la production par l'AFD, en novembre 2006, d'un document intitulé "Cadre d'intervention sectoriel 2007-2009 éducation et formation professionnelle". Même si ce CIS s'inscrit explicitement "*dans le cadre de la stratégie sectorielle validée par le CICID du 18 mai 2005*" et se donne simplement pour objectif "*d'en expliciter le contexte économique et technique et d'en décliner la mise en œuvre dans des stratégies opérationnelles*", il constitue en réalité un tout cohérent intégrant un développement important sur la "*stratégie d'intervention sectorielle*", plus riche et plus précis que le texte ministériel antérieur validé par le CICID (même si la non-délégation du sous-secteur de l'enseignement supérieur concerné par les autres niveaux et de la thématique relative aux langues d'enseignement contraint le CIS à rester muet sur des aspects pourtant essentiels de la stratégie éducative). Le CIS précise ensuite les options de fond retenues pour la mobilisation des ressources, les partenariats et les indicateurs. Cela semble bien relever aussi des responsabilités du pilotage stratégique, sauf à réduire la portée de ce pilotage à une simple déclaration d'intention.

Sur le terrain, le changement du rôle dévolu aux ambassades, dans les secteurs délégués à l'AFD, ne s'est pas suffisamment traduit par une recherche de nouveaux profils dans les SCAC. Le CAD l'a déjà remarqué : "*L'intensification du dialogue et de la coordination avec les partenaires dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de l'approche programme fait appel à des compétences différentes de celles qu'exige la mise en œuvre de projets... La complexité du dispositif français plaide en faveur d'un accroissement des ressources sur le terrain destinées aux fonctions d'analyse, de concertation et de coordination...*"¹⁷⁰. De fait, dans les secteurs délégués, les responsabilités de pilotage stratégique sont souvent attribuées à des COCAC adjoints¹⁷¹ puisés dans le vivier des anciens assistants techniques chefs de projet, qui rencontrent parfois certaines difficultés à s'adapter à leur nouvelle mission et à leur nouveau métier.

La répartition des rôles sur le terrain entre l'AFD et les SCAC se révèle d'ailleurs à l'usage difficile à définir. Car un opérateur ne peut être confondu avec le simple exécutant d'une stratégie à l'élaboration de laquelle il ne serait pas étroitement associé et il devrait d'évidence assurer une fonction majeure dans l'aide au pilotage et à l'actualisation permanente de la stratégie, notamment dans le cadre d'une approche programme. Il serait donc naturel que le responsable local de l'AFD soit officiellement considéré, dans les secteurs de l'éducation dont il est l'opérateur, comme le principal conseiller de l'ambassadeur. Ceci pose non seulement la question du positionnement respectif du COCAC (et de son adjoint) et du responsable pays de l'AFD, mais celle aussi du renforcement des compétences en matière d'aide au pilotage dans les représentations locales de l'AFD, dans un secteur au demeurant qui lui est encore peu familier et qui correspond à des profils spécifiques. Dans des pays comme Madagascar ou le Sénégal,

170) "Examen des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement" CAD de l'OCDE, 2004

171) Qui curieusement, près de dix ans après la réforme, continuent de porter le titre obsolète de "conseiller culturel".

la représentation locale de l'AFD n'a pas encore été suffisamment renforcée en capacité de réflexion sur la problématique de l'éducation et du français. Les responsables des deux pays, comme d'ailleurs ceux des organisations multilatérales partenaires, ne sont de ce fait pas en mesure d'établir sur place, au niveau adéquat, un dialogue de fond avec notre pays sur l'éducation.

Les conséquences de cette absence de clarification des rôles et de renforcement des capacités (l'une ne va pas sans l'autre) sont inquiétantes. C'est ainsi qu'un observateur estime que *“les approches sectorielles sont l'occasion pour la Banque mondiale d'augmenter son rôle et son influence, en partie parce que les agences bilatérales et les agences des Nations unies n'ont pas toujours les compétences requises pour l'élaboration des politiques et la planification... En général, le personnel de terrain des agences bilatérales est mal préparé à faire face au degré de sophistication que nécessite la négociation et la définition des procédures.”*¹⁷². Du même coup, contrairement à ce que le consensus international propose et à ce que la France probablement souhaite, en raison de sa présence ancienne dans certains pays qui devrait favoriser une culture partagée du développement, *“les approches sectorielles semblent encore trop dépendantes des objectifs, des valeurs et des pratiques des agences internationales”*¹⁷³.

Ainsi, si l'on prend en compte le fait que le nouvel instrument que constituent les C2D va favoriser encore plus l'approche sectorielle, le bilan actuel n'est pas vraiment satisfaisant. Même aux yeux des pays bénéficiaires, qui s'en déclarent parfois étonnés, la répartition des compétences entre MAE et AFD semble problématique, non seulement parce qu'elle ampute l'approche sectorielle, mais aussi parce qu'elle met en relation deux cultures institutionnelles qui éprouvent visiblement des difficultés à construire un cadre de références et des repères communs sans lesquels les convergences et les synergies dans l'action sont aléatoires.

Au terme d'une période de transition et de recherche bien compréhensible d'un compromis équilibré, le comité est donc amené, s'agissant du positionnement de l'AFD dans le secteur de l'éducation qui lui a été délégué¹⁷⁴, à proposer les hypothèses d'évolution suivantes :

- Au niveau central, l'AFD serait associée dès le départ à l'élaboration du projet de stratégie sectorielle, tout comme l'est actuellement l'AEFE pour la stratégie de l'enseignement français à l'étranger.
- Au niveau local, l'AFD serait effectivement chargée, comme d'ailleurs le prévoient les textes *“de l'ensemble des opérations allant de l'élaboration d'une politique sectorielle dans un pays donné à la réalisation des programmes et projets qui en découlent.”* Le rôle de l'ambassadeur, dont le responsable pays de l'AFD serait en l'occurrence le conseiller privilégié, consisterait alors à valider le “cadre d'intervention pays” de l'AFD concernant le secteur de l'éducation et d'en intégrer les orientations dans le DCP.
- Compte tenu de l'expérience que commence à acquérir l'AFD dans le secteur de l'éducation dans l'ensemble de la ZSP, elle devrait être clairement mandatée pour développer au niveau opérationnel des coopérations régionales et des coopérations Sud / Sud¹⁷⁵.

Ceci suppose bien entendu un enrichissement de la culture et du potentiel en ressources humaines de l'AFD, au siège et dans les postes, puisqu'elle n'est plus seulement une banque, mais également une agence de développement. En complément de son expertise générale actuelle de pilotage global, l'AFD doit se doter d'une expertise correspondant au secteur de l'éducation, en combinant une approche par l'entrée économique et une approche par l'entrée pédagogique. Dans certains pays où l'AFD mène une action importante dans le secteur de l'éducation, cela passe par un renforcement de ses équipes locales.

Dans des pays où éducation et enseignement des langues revêtent une grande importance, il est en effet impératif que la coopération française puisse mettre en face des autorités gouvernementales et des représentants spécialisés des bailleurs de fonds au moins un interlocuteur disposant d'un bon niveau d'expertise dans le domaine de l'éducation et ayant une connaissance actualisée des ressources des systèmes

172) *“Le défi de l'apprentissage : améliorer la qualité de l'enseignement de base en Afrique subsaharienne”* Biennale 2003 de l'ADEA, p. 109

173) Même référence, p.114

174) *En intégrant dans ce secteur les éléments dont il est pour l'instant, comme on l'a vu au chapitre II, indûment amputé.*

175) *Dans le sous secteur de la formation professionnelle, par exemple, entre l'Afrique francophone subsaharienne, d'une part, le Maroc et la Tunisie, d'autre part.*

éducatifs francophones. Capable d'aider à la réflexion stratégique et d'anticiper les politiques à conduire, d'éclairer les choix méthodologiques, d'identifier des potentialités de collaboration et de proposer des initiatives, de dialoguer avec les bailleurs de fonds et leurs experts, d'aider à la recherche d'opérateurs et de veiller au suivi et à l'évaluation des programmes, il apporterait légitimité, hauteur de vue et efficacité à la coopération.

Ce souci de professionnalisation de la capacité d'intervention française implique plus généralement, et c'est aussi un chantier prioritaire¹⁷⁶, de reconsidérer l'ensemble des conditions de recrutement et de formation des personnels de l'assistance technique dans le domaine de l'éducation.

Plusieurs responsables ministériels africains ont fait état de la lourdeur, de la complexité et de la lenteur des procédures de l'AFD ainsi que de leurs différences avec celles adoptées par d'autres bailleurs. Le comité n'en tire pas de conclusions affirmées¹⁷⁷, mais invite cependant l'AFD à mener une enquête sur ce point, soit en vue éventuellement d'ajuster ses procédures, soit en vue de mieux en expliquer la légitimité et le bien fondé.

Quelques autres questions se posent :

-Celle relative au choix et au suivi des assistants techniques placés auprès des ministres. Dans le secteur de l'éducation, l'évolution proposée a pour conséquence évidente que l'AFD doit être associée de très près à ce choix et à ce suivi.

-Celle relative à la tutelle sur les experts français exerçant au pôle de Dakar et au PASEC. Comme on l'a vu plus haut¹⁷⁸, cette tutelle incombe au MAE. Mais en matière d'expertise en éducation, ces instances (et la troisième, proposée pour la qualité des formations) constituent la "base arrière rapprochée" de l'AFD pour l'Afrique francophone. La mise en cohérence et la complémentarité entre l'expertise propre à l'AFD (au siège et dans ses représentations locales) et celle des pôles plaident évidemment en faveur d'une association étroite de l'AFD au choix et au suivi des experts français affectés dans les pôles.

Dans les instances internationales, la contribution de la France à la définition des orientations et de la stratégie éducative n'apparaît réellement -mais ce n'est pas rien- que dans le cadre du lancement et du suivi de FTI. La représentation française aux fonds fiduciaires de FTI est assurée par la DgCiD (qui tient la chaise) et l'AFD, sur la base d'instructions conjointes.

En revanche, la réflexion sur l'enseignement secondaire menée au sein de la Banque mondiale¹⁷⁹ et ayant fait l'objet en 2005 d'un important rapport¹⁸⁰ n'a associé aucune institution française¹⁸¹ et, dans sa très longue bibliographie, ne mentionne aucun ouvrage français¹⁸². La problématique particulière du post-primaire en Afrique subsaharienne, qui nous intéresse au premier chef, est très peu prise en compte et noyée dans l'examen de la situation mondiale générale. C'est ainsi que la distinction entre le secondaire général et le professionnel fait l'objet de considérations globalement justes dans l'état actuel du développement mondial, mais très peu éclairantes pour les pays les moins avancés.

On pourrait penser qu'au sein de l'Union européenne, la France, qui est le premier contributeur au 9^{ème} FED destiné aux pays de la zone ACP (24,3%)¹⁸³ exerce un rôle dans la définition de la stratégie européenne dans le secteur de l'éducation. Mais celle-ci, de fait, n'existe que de manière embryonnaire.

176) Voir chapitre VII-2

177) Ces observations peuvent en effet traduire un certain agacement devant des procédures contraignant à une pleine transparence et à une imputabilité accrue.

178) voir dernier paragraphe du chapitre III.

179) La France est un des gros contributeurs de la Banque mondiale, le 4^{ème} avec le Royaume-Uni, derrière les États-Unis, le Japon et l'Allemagne. Elle apporte 4,4% du capital de la Banque mondiale et a participé à hauteur de 6 à 7,3% aux reconstitutions les plus récentes des fonds de l'Agence Internationale de Développement.

180) "Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People : A New Agenda for Secondary Education" Banque mondiale, mai 2005

181) Aucun Français n'est mentionné dans le "External Advisory Group". Selon M. Jean-Louis Sarbib, qui était encore en 2005 le "Senior Vice President of Human Development Network" à la BM, et qui a préfacé à ce titre le rapport, la France est perçue comme étant trop restée sur des schémas centralisés et sur un pédagogie excessivement codifiée.

182) A l'exception d'une étude économique de M. Mingat sur le financement du secondaire

183) Dans le 10^{ème} FED, elle devient le 2^{ème} contributeur (19,55%), après l'Allemagne (20,5%), mais toujours avant le Royaume-Uni (14,82%) et l'Italie (12,86%). A noter que la France est "surcontributeur", la clé normale de répartition étant de 15,9%.

L'Union privilégie en effet l'aide budgétaire globale, notamment avec les pays de l'Afrique subsaharienne¹⁸⁴. Le document de 2005 "Consensus européen pour le développement" se limite, dans le secteur de l'éducation, à afficher la priorité aux OMD, donc à l'éducation de base¹⁸⁵.

D'une manière générale, l'UE entend certes privilégier certains domaines, comme l'éducation des filles, la sécurité à l'école, l'éducation à la santé et la formation professionnelle. Mais ceci ne constitue pas au total ce qui pourrait être un véritable cadre sectoriel stratégique d'intervention. La Commission européenne a créé en 2001 l'Office de coopération "EuropeAid". Cet Office a pour mission de mettre en œuvre les instruments d'aide extérieure de la Commission qui sont financés par le budget de l'Union et par le FED. Il est chargé de l'instruction des projets et des programmes, de les mettre en œuvre et de les évaluer. Toutefois, il est affirmé qu'il veille à confier aux délégations de la Commission la responsabilité de toutes les opérations qui peuvent bénéficier d'une meilleure gestion au niveau local. Pour le moment donc, la Commission se contente de donner un très grand degré de latitude à ses délégations locales et le pilotage global du secteur est limité au suivi de quelques indicateurs du CSLP, comme si l'alignement sur les politiques sectorielles des pays bénéficiaires n'avait pas à s'adosser sur une ligne conductrice.

Le lancement par la Commission européenne d'une "Nouvelle Stratégie pour l'Afrique" (NSA) couvrant la période 2005-2015, est destiné à appuyer les efforts pour atteindre les OMD et atteste de la volonté de donner un cadre "unique, global et de long terme" pour le dialogue de continent à continent, permettant de mieux coordonner les actions bilatérales et l'action communautaire. Mais pour l'heure, rien n'indique que la Commission travaille sur l'élaboration d'une stratégie sectorielle européenne dans le secteur de l'éducation.

Au total, il semble bien que l'Europe ne soit pas actuellement une source d'inspiration pour la stratégie française¹⁸⁶ (et réciproquement). De même, une contribution active à l'émergence d'une stratégie européenne pour l'éducation en Afrique et une fourniture d'expertise en ce domaine ne paraît pas être encore pour la France une priorité, alors que l'Union est, sur le plan financier, le plus gros bailleur de l'aide au développement et que nous y contribuons très fortement.

Alors que la part du multilatéral dans l'APD française est en très forte croissance¹⁸⁷, il ne semble pas que la France ait trouvé les moyens appropriés pour affirmer sa présence dans le pilotage de l'aide multilatérale passant aussi bien par l'Union européenne, les institutions des Nations unies ou la Banque mondiale¹⁸⁸ (à l'exception de FTI). Le manque de visibilité de la coopération française souvent diagnostiqué comme résultant de la montée en puissance de la part du multilatéral dans l'APD pourrait être significativement compensé par une participation plus forte dans le pilotage de l'aide multilatérale. Cette question devrait faire l'objet d'une étude spécifique.

184) L'aide budgétaire représente 30% du 9ème FED et pourrait atteindre 50% dans le 10ème FED. 28 pays de la zone ACP bénéficient d'une aide budgétaire et 21 d'un programme sectoriel (tous secteurs confondus)

185) Annonce d'un crédit de 63 M pour l'initiative de mise en œuvre accélérée de l'éducation pour tous.

186) Le document "Stratégie sectorielle éducation" du MAE évoque rapidement la question, de manière vague : "Les coopérations française et européenne pourront se rapprocher en collaborant plus étroitement à l'occasion des revues sectorielles, en travaillant sur des propositions concrètes d'harmonisation pour les pays membres de l'UE et par la mise en place d'experts français auprès de la Commission européenne". Dans le CIS de l'AFD, au chapitre des partenariats (chapitre 5-3-2), il est simplement dit que des partenariats et des cofinancements seront systématiquement développés, entre autres avec l'UE.

187) Du moins si on exclut la part de l'APD bilatérale relative aux annulations de dettes, aux écolages et aux réfugiés. En ce cas, la part du multilatéral est passée de 28,2% en 1996 à 56,4% en 2005.

188) Le CAD note à cet égard que la stratégie française "pourrait indiquer les organismes que les autorités françaises entendent appuyer en priorité et servir de base à une meilleure articulation entre l'action multilatérale et bilatérale...L'APD française est caractérisée par la prépondérance de l'aide européenne (64% de l'APD multilatérale)...Les contributions aux banques de développement représentent 6% de l'APD totale en 2002. Les contributions aux institutions des Nations unies -auxquelles la France semble accorder une importance stratégique face aux enjeux de la mondialisation- sont faibles (2% de l'APD totale en 2002) et inférieures à la moyenne des pays du CAD (7%)".

Chapitre VII
L'indispensable évolution de
l'assistance technique

VII-1 La problématique actuelle

Si le temps est révolu de la coopération de substitution et de la présence dans les pays en développement de coopérants qui se comptaient encore, au début des années 1980, par milliers dans le cas de la France¹⁸⁹, le positionnement de la nouvelle assistance technique dans le secteur de l'éducation n'en est pas encore stabilisé pour autant.

En effet, jusqu'à encore très récemment, la coopération française privilégiait l'appui technique relatif à la mise en œuvre de projets, sur des thématiques précises. Or on assiste, et l'apparition des C2D renforce encore cette tendance, à l'émergence de stratégies sectorielles déclinant, pour le secteur de l'éducation, les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Les pays bénéficiaires doivent pour cela développer les capacités internes leur permettant d'en arriver à une réelle souveraineté dans la conception, la réalisation, le suivi et l'évaluation de leur stratégie éducative nationale.

Dans cette perspective, ce serait une erreur de croire que les bailleurs pourraient limiter leur contribution à l'octroi d'aides budgétaires globales ou d'aides programme. Pour garantir une utilisation pertinente et efficace des ressources financières affectées par les pays bénéficiaires et par les bailleurs au secteur de l'éducation, une assistance technique spécialisée et de haut niveau demeure absolument indispensable¹⁹⁰, en vue de développer dans les pays bénéficiaires l'ensemble des capacités leur permettant d'en arriver à la maîtrise authentique de leur stratégie. Le premier moyen de développer ces capacités est de systématiser l'introduction d'un volet "renforcement des capacités" dans tous les programmes sectoriels relatifs à l'éducation.

L'assistance technique marque une rupture par rapport à celle à laquelle la coopération française est encore trop habituée. Elle inclut en effet :

- des fonctions générales de conseil au niveau stratégique en direction des décideurs ;
- des fonctions d'expertise dans l'analyse, par les responsables du pays, des diverses problématiques à examiner. Celles-ci ne se limitent pas, on l'a vu, à la sphère de l'économie de l'éducation et doivent également concerner des thématiques relatives, par exemple, aux contenus et aux langues d'enseignement, aux évaluations qualitatives des résultats scolaires, à la formation des enseignants, aux supports pédagogiques, etc ;
- un appui à la recherche d'un consensus social sur les réformes à entreprendre et à l'implication de la société civile et des collectivités locales dans la stratégie éducative, sans laquelle toute réforme imposée du haut de l'appareil de l'État est vouée à l'insuccès.

D'autre part, il s'agit moins de créer ex nihilo de nouvelles capacités, comme le concevait souvent l'assistance technique résidentielle¹⁹¹, que de repérer, mobiliser, accompagner et renforcer les capacités existantes, au niveau national ou régional.

189) 23 000 au début des années 1980, 2 746 en 2000, 2 463 en 2001, 2 108 en 2002, 2 094 en 2003 (source : Mémorandum de la France sur ses politiques et programmes en matière de coopération pour le développement, ; mai 2004) En 2002, 1 473 des 2108 postes étaient implantés en Afrique francophone (soit 70%)

190) A cet égard, le rapport de la Banque mondiale "Education Strategy Update" de 2005 fait état d'une évolution inquiétante du nombre d'experts en éducation exerçant à la Banque : leur nombre est passé de 228 en 1999 à 185 en 2005, et 20% de ces experts prendront prochainement leur retraite.

191) Cette ambition aboutissait de fait trop fréquemment à faire jouer aux assistants techniques un rôle de substitution

Une telle assistance technique ne peut être mise en œuvre que si l'on prend en considération un certain nombre de données :

1- Sur le principe, il n'y a certes plus de débat théorique : Un consensus existe pour affirmer que l'assistance technique doit tourner le dos à toute ingérence dans la sphère de la souveraineté nationale. Mais l'assistance technique proposée par les bailleurs pose structurellement un problème de fond. Elle ne peut en effet être totalement neutre et véhicule forcément des modes de pensée et des approches qui sont, du moins dans un premier temps, "importées". Aucune technique ne peut par définition être indépendante de l'univers idéologique au sein duquel elle a été conçue, l'ingénierie éducative moins que toute autre. Or le recours maintenant privilégié à l'approche programme accentue cette difficulté. Certes, a priori, cette approche vise à mieux garantir la maîtrise par les pays bénéficiaires de leur stratégie éducative. En rendant celle-ci globale et systémique, elle devrait en effet permettre de limiter les inconvénients souvent observés de la simple approche projet¹⁹² : manque d'appropriation, pérennité peu assurée, généralisation problématique, etc. Il se trouve cependant que le nouveau type d'assistance technique définit plus haut touche de très près au cœur des domaines de souveraineté du pays bénéficiaire : aide à la définition de la stratégie sectorielle, appui à la définition de réformes globales et au choix des priorités, etc. Du même coup, la stratégie éducative nationale définie par les pays bénéficiaires résulte forcément d'une interaction entre une expertise nationale, par définition jugée insuffisante, et une assistance technique étrangère mobilisée en raison de son haut degré d'expertise. Elle est donc au départ fortement dépendante de cette dernière. Pour sortir de cette relation asymétrique et renforcer le degré de souveraineté des pays bénéficiaires, l'assistance technique doit encore, tout en se renforçant, évoluer dans ses pratiques, sinon dans son éthique.

On peut rappeler ici deux exemples d'une telle asymétrie :

La Banque mondiale¹⁹³ a pris il y a quelques années l'heureuse initiative de réaliser, en vue d'aider les pays concernés à mettre au point leur stratégie éducative, des "rapports d'état relatifs aux systèmes éducatifs nationaux" (RESEN). Ces rapports sont certes rédigés avec la participation d'experts nationaux, mais les analyses conduites, essentiellement axées sur l'économie de l'éducation, résultent d'une approche standardisée qui s'impose de facto, risquant de ce fait de prédéterminer les choix qu'elle est censée simplement faciliter. Il importe donc que ces analyses diagnostiques qui définissent le cadre financier dans lequel situer les politiques nouvelles soient complétées nationalement par des travaux plus directement pédagogiques et/ou administratifs qui précisent les modalités concrètes de leur mise en œuvre. Il convient surtout de faciliter l'accès des cadres nationaux à ces méthodes de diagnostic et, après les avoir formés, de les fidéliser.

Il en est de même pour FTI. Les valeurs cibles utilisées privilégient la mise en évidence de marges de manœuvre de financement des systèmes éducatifs et la délimitation d'espaces dans lesquels insérer des politiques de renforcement de la qualité, sans pour autant définir totalement ces dernières. On connaît maintenant les limites de cette approche, en particulier la faible prise en compte de la dimension qualitative des formations dispensées au niveau de l'éducation de base, alors que cette dimension était pourtant considérée au départ comme centrale. La prise de conscience récente de la nécessité de procéder en ce sens à un aménagement des stratégies est louable, mais les lacunes constatées ont pu se traduire pendant un certain nombre d'années par des décisions malencontreuses aboutissant dans certains pays à une baisse de la qualité.

Dans l'un et l'autre exemple, l'appropriation paraît être encore trop assimilée à l'adoption d'un modèle préétabli et non, ce qu'elle devrait être, à une création originale, tirant parti certes d'une expertise

192) Il ne s'agit pas de condamner l'approche projet, dès lors que les projets sont conçus comme des déclinaisons opérationnelles d'un programme défini par le pays bénéficiaire. On évoque ici les situations encore nombreuses où les projets sont juxtaposés, sans être intégrés à une stratégie sectorielle d'ensemble.

193) On parle ici de la Banque mondiale, parce qu'elle constitue l'instance où l'on peut trouver la plus forte concentration d'expertise correspondant au type d'assistance technique maintenant recherchée.

extérieure mais ne s'y subordonnant pas. Les critiques récurrentes de certains pays africains à l'égard de cette prégnance excessive de modélisation par les bailleurs ne sont pas toujours sans fondement.

2- L'assistance technique requise par le développement de l'approche sectorielle requiert une expertise qui ne s'inscrit pas dans le fil naturel de celle développée dans l'assistance technique française mobilisée par les projets classiques de coopération. Elle correspond en réalité à une nouvelle professionnalité¹⁹⁴ et rend du même coup indispensable le recours à des formes d'assistance plus sophistiquées et plus diversifiées que l'assistance technique résidentielle classique implantée au niveau des pays.

Cette assistance technique résidentielle française est d'ailleurs constituée à partir de viviers de plus en plus limités. Les coopérants traditionnels chefs de projet ou chefs de composante sont dans la pratique, et compte tenu de leur "connaissance du terrain", fréquemment sollicités, même si c'est en réalité pour exercer un nouveau métier pour lequel ils n'ont pas nécessairement été préparés et qu'ils ont de ce fait du mal à distinguer des responsabilités exercées antérieurement, quelquefois très longtemps. Cette génération d'assistants techniques n'est d'ailleurs pas très loin de la retraite.

Les autres formes d'assistance que propose la France dans le secteur de l'éducation se résument encore trop, pour l'essentiel, à des interventions de courte durée d'experts français, sollicités d'ailleurs par des canaux fort divers. Cette formule, pertinente dans certains cas précis, rencontre en général très vite ses limites. D'une part, ces experts ne sont souvent que superficiellement informés des caractéristiques des systèmes éducatifs locaux, de leur contexte, de leur évolution et des enjeux d'ensemble auxquels ils sont confrontés. D'où la tendance bien connue à porter des jugements et à proposer des actions par référence au système français implicitement posé en modèle, ce qui va à l'encontre de l'objectif d'appropriation. D'autre part, ces missions courtes faites à titre individuel empêchent que soit assuré le "compagnonnage" des responsables locaux concernés, ce qui rend aléatoire le transfert de compétences, même si, comme la pratique en est fréquente et quelque peu rituelle, ces responsables sont invités à venir en France -dans un contexte profondément différent- observer nos organisations et nos pratiques, comme si cela était de soi toujours formateur. Enfin, cette formule dérive parfois vers un certain monopole pour des experts réussissant à constituer un réseau personnel et créant à leur bénéfice une sorte de marché captif. Aussi, entre l'assistance technique résidentielle pays et l'assistance technique ponctuelle faisant appel à des experts intervenant à titre individuel, d'autres formes d'assistance technique sont à rechercher et à encourager.

3- Dans le cadre des aides programme, c'est maintenant aux pays bénéficiaires qu'il appartient de décider s'ils veulent continuer, classiquement, de faire appel à des experts "résidentiels" ou s'ils préfèrent utiliser d'autres modalités d'assistance technique. L'une des vertus de ce changement, c'est que les pays bénéficiaires mesurent maintenant parfaitement le coût financier, particulièrement élevé et imputé sur le budget du programme, de cette assistance technique résidentielle. Cette prise de conscience est de nature à lui faire rechercher des formules moins onéreuses et, en même temps, plus adaptées¹⁹⁵.

A cet égard, devraient être considérées comme purement transitoires les décisions prises par le CICID de mai 2005 de contraindre l'AFD à maintenir à 320 postes¹⁹⁶ le potentiel de l'assistance technique résidentielle pour les secteurs délégués et de soumettre cette assistance à une clause d'origine¹⁹⁷, décisions peu compatibles dans leur esprit avec le principe du déliement de l'aide. Le nombre de ces postes pourrait en effet tout aussi bien augmenter ou diminuer, en fonction des demandes des pays bénéficiaires, de leur nature et de leur contexte et une détermination a priori d'un contingent de postes ne peut qu'entraver l'action de l'AFD.

194) Cela est vrai également du pilotage, examiné au chapitre VI

195) A l'inverse, cette prise de conscience peut avoir des effets pervers, lorsque de simples considérations de coût amènent les ministères chargés du budget à priver d'une assistance technique indispensable les ministères en charge de l'éducation.

196) dont 136 étaient affectés au secteur de l'éducation au moment de la décision de transfert

197) "En réservant cette forme d'intervention à des ressortissants français et, dans la limite de 20% des effectifs totaux, à des ressortissants européens et des pays bénéficiaires de ses concours."

VII-2 Une diversification en marche et qui va dans le bon sens

L'expertise requise par la nouvelle assistance technique suppose que soient mobilisés non seulement des individus, mais des équipes et des pôles de ressources. La complexité des analyses à conduire, la nécessité d'adopter une démarche systémique, la multiplicité des champs à couvrir sont telles qu'aucune mission d'assistance technique de ce nouveau type ne peut reposer sur les capacités d'experts isolés.

La France dispose en principe d'un avantage comparatif indéniable dans la coopération éducative avec les pays francophones : longue histoire commune, familiarité de très nombreux cadres africains avec notre culture et notre enseignement. Elle a également le privilège de faire partie de la francophonie. Tout ceci crée un fond de compréhension dont d'autres pays sont d'ailleurs parfois jaloux. Mais en même temps, la nécessité et l'urgence de faire émerger de nouvelles ressources d'expertise, non assimilables à celles qui ont pu prévaloir dans un passé récent, la nécessité aussi de maintenir un flux suffisant d'experts français ne sont peut-être pas encore suffisamment perçues par nos responsables et, plus largement, par l'opinion publique, au moment même où un besoin accru se manifeste d'une expertise nouvelle.

Le ministère des Affaires étrangères en a pris conscience, en prenant l'initiative de créer, en partenariat avec l'UNESCO, le pôle régional d'analyse sectorielle en éducation de Dakar. Dans ses activités d'appui pays et d'aide à la définition des documents de réforme, ce pôle développe une expertise sectorielle qui peut servir à la définition des activités opérationnelles des acteurs de terrain. D'autres espaces d'utilisation du pôle existent au sein du MAE, qui mériteraient d'être explorées : les activités de renforcement des capacités développées par le pôle de Dakar (sous tutelle de la DPDEV), qui passent aujourd'hui par une collaboration avec une université africaine francophone et éventuellement dans le futur avec des universités lusophones, anglophones ou arabophones du continent, pourraient intéresser, par exemple, la direction en charge de l'enseignement supérieur.

Comme on l'a vu au chapitre III, on pourrait concevoir, sur ce modèle du pôle de Dakar, un pôle régional d'expertise pour l'Afrique francophone spécialisé sur l'amélioration de la qualité des apprentissages. Dans le domaine de l'évaluation, on l'a vu également, il n'y aurait que des avantages à conforter le rôle du PASEC, en vue de généraliser et de renforcer ses interventions dans l'ensemble des pays francophones d'Afrique et de diversifier ses protocoles d'évaluation des acquis des élèves.

La mobilisation de ces divers pôles de compétences, à développer ou à créer, devrait en outre favoriser l'évaluation par le MAE de la contribution de la coopération éducative française au développement des pays concernés.

Ces pôles devraient également être un instrument à privilégier pour nouer des collaborations avec d'autres bailleurs (DFID, ACDI, Banque mondiale), comme il en est question pour le pôle de Dakar et constituer des instances où pourraient monter en puissance des coopérations triangulaires où la coopération Sud / Sud pourrait s'intensifier et où une collaboration institutionnelle avec l'OIF et l'ADEA pourrait s'inscrire. Une telle dimension est essentielle si l'on veut réduire l'asymétrie évoquée ci-dessus dans les relations bailleurs / bénéficiaires concernant l'appropriation des stratégies éducatives.

D'autre part, sur des sujets plus particuliers, une assistance technique de longue durée prenant la forme non plus de fourniture d'une assistance technique résidentielle mais de partenariats durables, notamment via les pôles, avec des institutions françaises et/ou francophones devrait être encouragée, par exemple avec des universités, des centres de recherche, des académies ou des collectivités. Dans le cadre d'un tel partenariat, des missions récurrentes de courte ou moyenne durée pourraient prendre tout leur sens, en échappant aux inconvénients mentionnés ci-dessus de l'assistance résidentielle ou, à l'inverse, de l'assistance ponctuelle et individuelle. Il appartiendrait à l'AFD d'apporter son concours aux pays bénéficiaires pour définir à cet effet des cahiers des charges précis.

Cependant, l'une des grandes questions, sinon la principale, qui se posent à l'assistance technique française est celle de la constitution d'une offre performante d'expertise susceptible de correspondre à la demande exprimée par les pays bénéficiaires, aux besoins de développement des pôles et au renforcement de notre présence dans les instances multilatérales.

Plus l'aide sera déliée, attribuant aux pays la responsabilité de choisir librement les experts dont ils ont besoin¹⁹⁸, plus l'expertise française devra s'affirmer dans un contexte concurrentiel. Si des progrès ne sont pas rapidement faits, nous perdrons de plus en plus de "parts de marché" (mais n'est-ce pas déjà le cas ?) au profit d'autres bailleurs ou au profit de toutes sortes d'organismes privés d'ingénierie éducative, qui ont tendance à se développer sur un marché qui s'avère lucratif.

Cette expertise française en éducation, malgré le travail réalisé par FCI, est encore pour l'instant insuffisamment détectée et insuffisamment préparée à l'exercice des nouveaux métiers de l'assistance technique. Dans le secteur de l'éducation, ni les universités ni les responsables de l'enseignement scolaire ne sont suffisamment incités à développer ces ressources spécifiques d'expertise. C'est en premier lieu au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche de s'en préoccuper. Toute la chaîne hiérarchique (administrative et pédagogique) du MENESR devrait être mobilisée à cet effet, mieux informée des besoins et des profils pour l'expertise internationale en éducation et mener un travail d'identification des viviers.

Les universités et l'ESEN devraient de leur côté se voir confiée la responsabilité de former ces experts, en liaison avec le MAE. Le développement de masters professionnels en alternance devrait à cet égard être encouragé.

Les compétences nouvelles recherchées sont difficilement compatibles avec les règles de recrutement pratiquées par la DRH du MAE (tendance à la réduction des recrutements de contractuels, application relativement stricte à ces derniers de règles de durée de contrats qui obligent à se priver trop rapidement des rares professionnels du secteur au profit d'autres institutions). Les difficultés de recrutement en matière d'assistance technique que connaît aujourd'hui le pôle de Dakar, pourtant en pointe dans la stratégie de la DgCiD, en sont une bonne illustration.

La constitution d'un vivier d'experts réclamerait également une réflexion au niveau du MENESR concernant les règles de détachement (sous des contrôles et des évaluations à déterminer) autorisant de véritables orientations de carrières et permettant de capitaliser l'expérience acquise. Nombre d'anciens assistants techniques enseignants rejoignent un établissement d'enseignement après une intervention de quatre ou huit années en coopération au cours de laquelle certains d'entre eux ont appris un nouveau métier qu'ils ne valoriseront pas.

Par ailleurs, le lieu naturel où doit se constituer et être valorisée l'offre d'expertise publique dans le secteur de l'éducation existe : Il s'agit du CIEP, dont il conviendrait de réaffirmer et de consolider le rôle d'ensemblier et de "chef de file" en ce domaine¹⁹⁹.

Cette offre ne doit pas se limiter à la seule aide publique d'État. FCI s'est vu confiée la responsabilité d'apporter un appui à l'ensemble des opérateurs, mais rien n'est encore précis sur la mobilisation et la préparation des experts venant des collectivités territoriales. A ce jour par exemple, aucune région n'est sollicitée pour fournir de l'expertise au niveau sectoriel dans les domaines dont les régions sont responsables en France en matière d'éducation et de formation (carte des formations, formation professionnelle, etc.). Celles qui interviennent dans les pays en développement se limitent pour l'instant à encourager et à financer des projets ponctuels. Pour impliquer davantage ces collectivités sur des sujets de fond,

198) A ce sujet, on sait que FCI ne participe pas aux appels d'offre. Ceci amène à décider a priori que les experts ayant le profil souhaité et à recruter auront ou non la qualité de fonctionnaire. C'est encore là une rigidité bien française résultant d'une confusion entre profil et statut, qu'il s'agirait de lever.

199) Le comité espère que l'audit de modernisation sur le CIEP annoncé par le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État le 1er février 2007 permettra, comme indiqué, de "renforcer le positionnement de cet opérateur".

une véritable campagne d'information et d'incitation devrait être entreprise, afin de compléter les échanges à caractère très général intervenant dans le cadre du HCCI par des propositions précises donnant lieu à l'élaboration de dossiers thématiques et de dossiers pays où l'intérêt de leur intervention serait mis en évidence et où leur positionnement possible dans le cadre d'une stratégie globale serait clarifié.

Enfin, l'offre d'expertise devrait être beaucoup plus sensible au potentiel que représente l'expérience et le savoir-faire des ONG. On sait²⁰⁰ que la part de l'APD transitant par les OSI classait en 2002-2003 la France au dernier rang des pays du CAD : 0,5%²⁰¹ de l'APD, contre une moyenne du CAD de 5,2%. Le gouvernement souhaite que soit au moins doublée en 5 ans (2009 par rapport à 2004) la part de l'APD mise en œuvre par le canal des OSI. Mais ceci n'est pas qu'une affaire budgétaire. Au niveau spécifique de l'expertise, les ONG ont beaucoup à apporter et seul un dialogue réel leur permettant d'être consultées sur les options stratégiques peut les conduire à insérer leur expertise en cohérence et en complémentarité avec les autres sources d'expertise. Cette complémentarité tient pour une bonne part au caractère de proximité de l'action des ONG, notamment dans l'ingénierie sociale des projets éducatifs et à leur capacité à proposer des initiatives innovantes. C'est par les ONG également qu'une bonne part de la détection de l'expertise présente dans les pays du Sud peut se faire.

200) Rapport CAD 2004

201) Selon la DgCiD, il s'agirait de 1,11% en 2003, soit 71 M€, mais en y agrégeant l'aide de l'ensemble des administrations et celle attribuée aux ONG par les collectivités locales.

Conclusion

Au terme de sa réflexion, le comité a réussi à établir en son sein un consensus sur les “orientations stratégiques” que les termes de référence l’invitaient à proposer.

La situation de l’éducation dans les pays de l’Afrique subsaharienne, en particulier dans les pays francophones, est alarmante. Si les effectifs accueillis au début de la scolarité primaire sont partout en hausse, les taux d’achèvement restent globalement médiocres et, surtout, la qualité de cette scolarité est insuffisante. Avec, de plus, la forte croissance démographique et l’exode rural, ce sont des cohortes très nombreuses de jeunes qui se trouvent ainsi sans véritable formation de base et sans perspective d’insertion dans un travail décent. De ce point de vue, l’Afrique fait exception par rapport au reste du monde en développement. Les conséquences en sont celles d’une difficulté à sortir de la trappe à pauvreté et d’une probabilité croissante d’explosion sociale, avec toutes les répercussions qu’on peut imaginer sur les équilibres Nord/Sud.

L’éducation en Afrique subsaharienne francophone devrait donc devenir le sujet prioritaire de préoccupation pour la coopération française. Assurer une scolarisation universelle de base de qualité y reste un impératif majeur, de même que celui d’assurer à la suite de celle-ci une qualification liée à une insertion professionnelle pour le maximum de jeunes.

Les pays concernés ne peuvent assurément pas, quelle que soit la croissance actuelle de leur RNB, atteindre ces objectifs par leurs propres moyens et ont besoin d’une aide extérieure importante, durable et prévisible. La France doit y prendre une part accrue, notamment dans les PMA francophones en direction desquels l’aide devrait être concentrée.

Cela suppose, de manière urgente, de rééquilibrer l’APD au profit du secteur de l’éducation et, en premier lieu, de l’éducation de base, entendue au sens plein du terme et incluant donc le souci d’une première préparation à l’insertion. Cette mesure n’a de sens que si elle est accompagnée de la définition rapide d’une stratégie unifiée et cohérente couvrant l’ensemble du secteur, du primaire au supérieur, du moins dans la mesure où ce dernier niveau doit apporter sa contribution au développement qualitatif des niveaux précédents. La mise en œuvre de cette stratégie par un opérateur unique, en l’occurrence l’AFD, est apparue au comité comme une évidence, mais elle exige au sein de l’AFD et de ses représentations locales un renforcement de l’expertise propre au secteur.

Au cœur de cette stratégie doivent figurer deux priorités majeures, qui sont d’ailleurs complémentaires s’agissant des pays francophones : d’une part, la recherche de l’amélioration de la qualité des formations et une meilleure prise en compte des besoins en qualification professionnelle ; d’autre part, l’objectif urgent visant à renforcer la maîtrise du français par les élèves, les étudiants, les apprentis et les enseignants ou formateurs.

Pour mettre en œuvre cette stratégie, des collaborations et des économies d’échelle sont à rechercher : en France, mise en cohérence et développement de l’expertise ; surtout, renforcement des pôles régionaux existants en analyse sectorielle (pôle de Dakar) et en évaluation (PASEC) et création d’un pôle régional “qualité” en charge des questions d’ordre pédagogique.

Les partenariats sur ces trois thématiques doivent être encouragés avec les institutions multilatérales, les organisations africaines, les autres bailleurs bilatéraux. En France, l’expertise des collectivités territoriales et des ONG mériterait d’être davantage sollicitée. Le MENESR, ses établissements publics et ses universités devraient être davantage mobilisés pour développer les ressources d’expertise spécifiques au domaine de l’éducation.

Cette expertise française doit viser au premier chef au renforcement des capacités dans les structures éducatives des pays bénéficiaires de l'aide.

Bien entendu, les réformes qui s'imposent dans les systèmes éducatifs africains ne passent pas uniquement par un accroissement des ressources financières ou par un renforcement des capacités. Elles exigent, peut-être au premier chef, des prises de décisions politiques déterminées et persévérantes de la part des gouvernements africains. Il n'appartient pas au comité de s'engager dans l'analyse des initiatives qu'il conviendrait de prendre à ce sujet. Tout au plus lui est-il permis d'indiquer que la France devrait renforcer, au sein de la communauté des bailleurs, l'adhésion au principe selon lequel l'aide au secteur de l'éducation doit être systématiquement conditionnée à l'existence de politiques sectorielles réalistes et crédibles.

Le comité exprime le souhait que les autorités gouvernementales françaises partageront sa conviction : une nouvelle dynamique de la coopération française en éducation, au bénéfice prioritaire de l'Afrique francophone subsaharienne, s'impose d'urgence.

On trouvera ci-après²⁰² le récapitulatif des diverses préconisations contenues dans le corps du rapport, dont l'importance respective pourra être appréciée au regard de cette conclusion.

202) Annexe 1

Annexes

Annexe 1

Récapitulatif des diverses préconisations faites dans le rapport

A- Compléter la stratégie sectorielle relative à l'éducation

A1- Elaborer une stratégie globale française portant sur les divers niveaux des systèmes d'enseignement et de formation : primaire, secondaire général, enseignement technique, formation professionnelle scolaire ou par la voie de l'apprentissage, formations supérieures directement concernées par les autres niveaux (en particulier dans la formation des personnels du primaire et du post-primaire et, dans les pays francophones, dans la formation en français de ces personnels).

A2- Inciter la Commission européenne à définir une stratégie sectorielle pour l'éducation à partir de sa "Nouvelle stratégie pour l'Afrique" et participer activement à son élaboration.

A3- Mener des études comparatives et des échanges d'expérience avec d'autres bailleurs bilatéraux (DFID, ACIDI, etc.) concernant les stratégies respectives dans le secteur de l'éducation, dans un souci d'harmonisation et de meilleure complémentarité.

A4- Maintenir la priorité de principe accordée aux OMD 2 et 3, mais en élargissant le concept de scolarisation primaire universelle à la prise en compte de la recommandation de l'ONU : *"Formuler et appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile"*.

A5- Concentrer les moyens de la coopération éducative française, actuellement trop dispersée, sur les pays les moins avancés de l'Afrique subsaharienne francophone accusant un retard certain dans l'atteinte des OMD, sous réserve qu'ils proposent des stratégies "solides".

A6- Inciter davantage les pays partenaires à présenter une stratégie sectorielle globale et, dans ce cadre, une définition réaliste et opérationnelle de ses objectifs et de ses priorités à court et moyen terme.

A7- Insister sur l'importance capitale, dans la stratégie sectorielle du pays pour l'éducation, d'un volet identifiable concernant le renforcement des capacités, notamment dans trois domaines : "pilotage institutionnel", "évaluation des résultats des élèves et culture de l'évaluation", "qualité des formations".

A8- Veiller à ce que le libellé des DCP soit suffisamment précis pour qu'il constitue un cadre effectif d'intervention et pour que les projets et programmes retenus dans le secteur de l'éducation puissent faire l'objet d'une évaluation, en respect du principe de la conditionnalité ex-post.

A9- Renforcer la cohérence et la complémentarité entre les objectifs et les actions des différents bailleurs. Placer le dialogue entre les PTF sous le signe de la transparence et de la mise en valeur de l'avantage comparatif de chacun d'eux.

B- Actualiser la stratégie sous-sectorielle concernant la scolarisation primaire universelle et la doter d'instruments plus performants

B1- Prendre en compte le fait que l'objectif de scolarisation primaire universelle implique, pour les enfants africains de 12 à 14 ans n'achevant pas leurs études primaires ou les achevant sans avoir construit les compétences indispensables à une poursuite de formation, le nécessaire développement de formules adaptées et gratuites de préapprentissage favorisant leur insertion professionnelle ou leur entrée dans une formation professionnelle. Accorder à cette question le même degré de priorité qu'aux OMD 2 et 3. Privilégier cette formule par rapport à l'allongement excessif et inefficace de l'enseignement primaire.

B2- Réaffirmer que le développement quantitatif de la SPU ne peut être dissocié d'un objectif de qualité de la formation primaire. Œuvrer auprès du comité de développement BM-FMI et auprès des comités stratégiques de FTI pour que soit complété à cet effet le référentiel de valeurs cibles (*benchmarks*) actuellement utilisé, pour y intégrer des valeurs cibles relatives à la qualité des acquisitions scolaires.

B3- Contribuer à ce que la communauté internationale des bailleurs considère les PMA les plus en retard du point de vue des OMD comme bénéficiaires prioritaires des aides -notamment de celles provenant des fonds fiduciaires-, quelles que soient les perspectives d'élargissement à d'autres pays éligibles.

B4- Dans le cadre de FTI, revoir les modalités des procédures d'endossement et de suivi des politiques sectorielles, par la création d'un groupe d'experts indépendant.

B5- Développer ou créer les pôles régionaux :

B5-1 En accord avec la CONFEMEN, renforcer et élargir les missions du PASEC et développer ses collaborations avec d'autres organismes (SACMEQ, ISU, IBM, ADEA). Aider le PASEC à former davantage de cadres nationaux, s'attacher à ce que ceux-ci soient effectivement en charge dans leur pays des questions d'évaluation dans des dispositifs pérennes. Développer une culture de l'évaluation à tous les niveaux des systèmes éducatifs. S'intéresser au développement des divers types indispensables d'évaluation, jusqu'aux évaluations des élèves par leurs maîtres. Développer une collaboration entre le PASEC et le pôle de Dakar sur la relation coût/efficacité.

B5-2 Conforter et renforcer le **pôle de Dakar** : assurer son financement sur des bases multilatérales élargies et faire évoluer le fléchage actuel des participations financières vers une contribution des différents bailleurs à un fonds unique ; élargir ses missions à l'ensemble des questions du secteur global de l'éducation, lui donner les moyens de former davantage de responsables africains ; inclure dans sa sphère d'intervention les pays anglophones et lusophones de l'Afrique subsaharienne ; développer ses partenariats institutionnels (ISU, PASEC, DFID, ACDI, IBM, universités africaines, etc.).

B5-3 Créer, en partenariat (UNESCO, OIF, ADEA, IBM, etc.), un **“pôle qualité”** concernant prioritairement l'Afrique francophone subsaharienne et l'enseignement de base. Ce pôle constituerait l'indispensable échelon de proximité et un lieu privilégié de recherche, d'échanges et de collaboration pour traiter des questions d'ordre pédagogique et didactique : programmes et curriculums, langues d'enseignement, supports pédagogiques -en particulier les manuels scolaires-, pratiques d'enseignement, organisation des classes, contenus de formation initiale et continue des maîtres, environnement scolaire et participation des familles et des communautés.

Associer de nouveaux bailleurs à l'organisation, au fonctionnement et au financement des pôles (PASEC, pôle de Dakar, “pôle qualité”).

C- Définir une stratégie sous-sectorielle adaptée concernant le post-primaire

La définition des stratégies éducatives revient aux pays. Ce qui suit constitue des recommandations devant permettre à la coopération française de se doter de principes d'action qu'elle aurait à faire partager à la fois par les pays bénéficiaires et par les autres bailleurs.

C1- Renforcer dans les faits l'acceptation de la logique nouvelle incluant l'impératif de s'appuyer d'abord sur la prise en compte des besoins de l'économie et des perspectives d'insertion professionnelle.

C2- Développer, dans le cadre de la formation initiale, mais hors système scolaire, un système d'apprentissage dual sous statut salarial, en étroite liaison avec les organisations d'artisans, notamment dans l'économie informelle urbaine.

C3- Appuyer le développement d'un système de formation et de conseil en direction des jeunes agriculteurs et des jeunes ruraux (mais également ouvert aux adultes), en collaboration avec les organisations paysannes.

C4- Susciter la création du cadre institutionnel indispensable au développement de l'apprentissage, définissant les responsabilités respectives des différents acteurs et les sources de financement.

C5- Rénover les formations préparant aux CAP, BEP et Bac pro et les cibler sur les emplois qualifiés - industriels et tertiaires- du secteur moderne. Sortir ces formations, sauf exception, du système scolaire. Créer un cadre partenarial pour le pilotage de ces formations.

C6- Pour les formations techniques de plus haut niveau, identifier avec les organisations professionnelles les besoins des entreprises du secteur moderne et réorienter l'enseignement technique vers la mise en place de ces seules formations, en partenariat avec les partenaires économiques et sociaux.

C7- Développer des coopérations régionales pour les formations spécialisées.

C8- Pour le secondaire général, assurer une meilleure maîtrise des flux. Développer une politique de bourses au mérite ; à l'inverse, demander une contribution financière aux familles appartenant aux catégories privilégiées.

C9- Limiter notre coopération dans l'enseignement secondaire général à la réforme des programmes et à l'appui au français langue d'enseignement.

C10- Dans l'enseignement supérieur, faire de l'appui des structures universitaires à la formation en français des enseignants du primaire et du secondaire (ou à celle de leurs formateurs) une priorité nettement énoncée.

C11- Afin de lancer les bases d'un consensus international sur la réorganisation du post-primaire en Afrique subsaharienne et en vue de vaincre les résistances locales au changement, organiser un ou plusieurs séminaires régionaux sur le thème de la formation professionnelle.

D- Placer au cœur de la stratégie éducative le volet essentiel de l'enseignement du et en français dans les systèmes d'enseignement et de formation des pays de l'Afrique francophone

D1- Jouer de l'avantage comparatif de la France et, en conséquence, donner une priorité sans équivoque aux actions de coopération éducative concernant l'amélioration de l'enseignement du et en français dans le système scolaire, à tous les niveaux, y compris dans les formations professionnelles.

D2- Mobiliser à cet effet non seulement les moyens dont dispose l'AFD, mais également l'ensemble du dispositif français : Instituts et centres culturels, Alliances françaises, établissements scolaires français du réseau de l'AEFE, ainsi que tous les partenaires institutionnels de la francophonie et les autres bailleurs francophones.

D3- Réinvestir le champ de la réflexion pédagogique et didactique, notamment en France et au sein des instances francophones (mise en relation et en cohérence des ressources universitaires ou autres et constitution d'une offre coordonnée d'expertise), et, régionalement, par la création du "pôle qualité" mentionné ci-dessus.

D4- Se prononcer clairement sur l'intérêt partagé de veiller simultanément à la qualité des enseignements dispensés dans les langues africaines et en langue française. Favoriser une approche convergente adaptée à chaque contexte et favorisant un réel bilinguisme.

D5- Développer des référentiels adaptés de compétences pour les enseignants et les élèves ainsi que des dispositifs et des outils d'évaluation.

D6- Aider à la production et à la diffusion de manuels scolaires adaptés, conçus localement et effectivement disponibles pour les élèves, pour l'enseignement du ou en français tout comme pour, le cas échéant, l'enseignement du ou en langue maternelle.

D7- S'attacher au développement des instruments d'appui à la maîtrise du français dans la société : développement de l'action des centres culturels et des alliances françaises vers les adultes ; redéfinition des missions des centres culturels français, dans l'Afrique subsaharienne notamment, qui doivent devenir des centres de services linguistiques à fort rayonnement ; présence dans l'environnement social des jeunes du livre en français à des prix abordables ; développement des émissions en français à la radio et à la télévision, à but didactique direct ou indirect, pour les jeunes comme pour les adultes.

E- Mettre à niveau et sécuriser le financement de la coopération éducative

E1- Renforcer de manière significative, au sein de l'APD globale, l'APD bilatérale consacrée effectivement à l'aide directe au développement dans le secteur de l'éducation, qui ne correspond qu'à 19% de ce qui est communiqué au CAD au titre de ce secteur et à seulement 5,3% de l'APD bilatérale totale. L'importance décisive du secteur de l'éducation pour assurer le développement est tel qu'elle justifie un très net rééquilibrage des moyens en sa faveur.

E2- Faire jouer au CICID et à la COSP un rôle accru en matière d'arbitrages budgétaires entre les différents secteurs affichés comme prioritaires.

E3- Au sein de l'APD consacrée à l'éducation, rééquilibrer les engagements entre les différents sous-secteurs, au profit de l'enseignement de base, véritable "parent pauvre" du secteur. Ce rééquilibrage doit tenir compte de l'élargissement de la conception de l'enseignement de base défini ci-dessus. La croissance récemment amorcée des engagements en faveur de l'éducation de base doit donc se poursuivre, et être consolidée à terme, dans la perspective de l'achèvement des remises de dettes PPTE et des C2D, afin de garantir l'indispensable prévisibilité de l'aide dans un secteur où les pays bénéficiaires connaissent des déficits importants, structurels et durables de financement et ont absolument besoin de garanties sur le long terme.

E4- Au sein de l'Agence internationale de développement (AID), faire valoir que la part des fonds attribués au secteur de l'éducation est insuffisante et qu'il conviendrait de rééquilibrer en conséquence la répartition entre les différents OMD.

E5- Veiller au caractère véritablement additionnel des fonds fiduciaires de FTI ; le rappeler aux autres bailleurs, notamment au sein de l'AID. La règle récemment adoptée au Caire doit de ce point de vue être respectée : Sont éligibles au fonds catalytique les pays dont le déficit de financement ne serait pas couvert par une augmentation de 50% des engagements des bailleurs.

E6- Augmenter la contribution française au fonds catalytique (à ce jour, 16 M€ annoncés pour la période 2007-2009, alors que le total des engagements des différents contributeurs s'élève déjà à 1 125 M\$ pour la période 2003-2008).

E7- Appuyer l'évolution permettant au FDPE de financer des organismes régionaux, initiée avec le pôle de Dakar. Faire bénéficier le PASEC et le futur "pôle qualité", eux aussi largement dédiés à la SPU, de financements FDPE.

E8- Alors que le 10^{ème} FED correspond à une augmentation de plus de 60% (22,7 Md€ contre 13,8 Md€), la France doit veiller à ce que le secteur de l'éducation soit traité de manière prioritaire, même si le développement de l'aide budgétaire globale rend difficile la traçabilité des crédits. Demander à la Commission européenne davantage de visibilité sur la part de son aide (FED inclus) allant au secteur de l'éducation et, au sein de celui-ci, à chaque sous-secteur.

E9- Veiller à ce que les DCP réservent bien aux secteurs de concentration choisis 80% des concours prévus.

E10- Ouvrir une réflexion sur l'opportunité de créer pour le secteur de l'éducation un fonds mondial et de trouver des financements innovants, comme en a bénéficié le secteur de la santé.

F- Rendre plus efficace le pilotage de la coopération éducative

F1- Associer davantage au pilotage de la coopération éducative le MENESR et le ministère chargé de l'emploi.

F2- Développer dans ce secteur une meilleure concertation avec les OSI et les collectivités territoriales, au sein du HCCI, mais aussi au sein de la COSP.

F3- Au sein de la DgCiD, attribuer à la DPDEV le rôle de chef de file pour coordonner la stratégie éducative.

F4- Faire de l'AFD l'opérateur unique de l'ensemble de la stratégie sectorielle relative à l'éducation et non plus seulement des deux sous-secteurs "éducation de base" et "formation professionnelle", en y intégrant également l'enseignement secondaire général et technologique, les formations supérieures impliquées dans les enseignements des autres niveaux et en la complétant par la prise en compte des langues d'enseignement dans le système scolaire et de formation professionnelle.

F5- Confier aux représentations locales de l'AFD le soin de préparer, à partir de son "cadre d'intervention pays", la partie des DCP correspondant au secteur de l'éducation.

F6- Inviter l'AFD à renforcer, au siège et dans ses représentations locales, les compétences techniques indispensables au pilotage de la coopération éducative, notamment en complétant l'approche économique et financière par une approche pédagogique.

F7- Inciter l'AFD à examiner les raisons qui amènent les bénéficiaires de l'aide dans le secteur de l'éducation à juger ses procédures trop lourdes, trop complexes et trop lentes.

F8- Renforcer le dialogue avec la Commission européenne, afin de suivre la coopération éducative européenne avec le maximum d'efficacité et de cohérence.

F9- Mieux associer l'AFD à l'action des trois pôles (PASEC, pôle de Dakar et "pôle qualité"), en vue notamment de développer un partenariat Sud / Sud facilitant une réelle appropriation par les pays de leur stratégie éducative.

F10- Associer étroitement l'AFD au choix et au suivi des experts français exerçant dans les pôles, afin de renforcer la cohérence du pilotage et de faciliter une politique efficace de gestion des ressources humaines.

G-Rénover et diversifier l'expertise et l'assistance technique

G1- Ne pas imposer à l'AFD un quota fixé a priori d'effectifs d'experts techniques, et a fortiori d'experts français.

G2- En lieu et place de l'assistance technique résidentielle, lorsque celle-ci est peu efficace, favoriser des partenariats durables, sur des programmes ou des projets précis, permettant à des institutions françaises ou francophones de mettre à disposition leurs experts pour une période donnée, par le biais de missions de courte ou de moyenne durée.

G3- Renforcer le potentiel d'expertise des pôles.

G4- Renforcer les échanges et les relations de travail entre les experts français et francophones en éducation exerçant à l'AFD, dans les pays bénéficiaires de l'aide, dans les pôles, à l'UNESCO, à la Banque mondiale et à Bruxelles.

G5- Repérer et davantage faire appel aux ressources d'expertise existant dans les collectivités locales et dans les ONG françaises.

G6- Contribuer de manière plus déterminée au développement de l'expertise dans les pays du Sud.

G7- Identifier au sein de l'éducation nationale française un vivier d'experts correspondant aux nouvelles exigences de l'assistance technique dans le secteur de l'éducation.

G8- Créer un dispositif et des modules de "préparation à l'emploi" pour les experts de l'éducation nationale.

G9- Développer des mastères spécialisés.

G10- Valoriser l'expérience acquise des experts techniques français au moment de leur réinsertion en France.

G11- Renforcer le rôle et les moyens du CIEP pour en faire une base plus opérationnelle et plus efficace de constitution de l'offre publique française d'expertise dans les appels à candidature internationaux ou émanant des pays bénéficiaires de l'aide.

Annexe 2

Termes de référence d'une évaluation stratégique de la coopération éducative et de formation professionnelle

Justification et contexte

L'évaluation de la coopération éducative et de formation professionnelle de la France trouve principalement sa justification dans deux changements institutionnels complémentaires : la fusion du Ministère des Affaires Etrangères (MAE) et du Ministère de la Coopération (1998) d'une part, les orientations du Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID) de juillet 2004, d'autre part.

La réforme de 1998 a engendré trois conséquences principales :

- l'évolution du mandat de la coopération française, désormais centré sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités ainsi que sur l'accès aux services sociaux de base, en liaison avec l'évolution des programmes internationaux ;
- la création au MAE d'une sous-direction du développement humain (DCT/H) par fusion des sous directions santé et éducation ;
- la création d'un département du développement humain à l'Agence Française de Développement (AFD) et l'élargissement du mandat de l'agence aux infrastructures de base dans les secteurs sociaux.

Les CICID de juillet 2004 (puis de mai 2005), ont, dans une logique de continuité, contribué à clarifier les missions respectives du MAE et de l'AFD : l'Agence est renforcée comme opérateur pivot de la coopération française, « responsable de l'ensemble des opérations allant de l'élaboration d'une politique sectorielle dans un pays donné à la réalisation des programmes et projets qui en découlent » ; les missions du MAE sont recentrées sur le pilotage stratégique de l'Aide Publique au Développement (APD) - orientations, suivi et évaluation ; l'articulation de la coopération bilatérale avec les grands objectifs de la communauté internationale est ainsi mieux assurée.

En matière d'aide au développement, le contexte international, largement marqué dans les années 90 par le sentiment d'une « fatigue de l'aide », s'est en effet profondément transformé au tournant du 21^{ème} siècle, en inaugurant une ère nouvelle « d'engagements » de la communauté internationale pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Le secteur de l'éducation a été emblématique en la matière. Le forum de Dakar en avril 2000 a jeté les bases d'un engagement pour ce qui concerne l'Education Pour Tous : «Nul pays présentant un plan crédible d'atteinte des objectifs de l'EPT ne verra ses efforts contrariés par manque de ressources». Le sommet du Millénaire de septembre 2000, avec les OMD 2 - scolarisation primaire universelle en 2015 - et 3 - parité garçons/filles dans l'enseignement - puis la déclaration de Monterrey (2002) suivie de la création de l'initiative Fast-track ont concrétisé, au plan des engagements financiers, les résolutions de Dakar.

Ainsi, les deux réformes institutionnelles internes, dans un contexte international en pleine mutation, ont créé les conditions d'un recentrage de l'APD française en éducation sur les Pays les Moins Avancés-PMA -en particulier ceux de la Zone de Solidarité Prioritaire, notamment les pays d'Afrique sub-saharienne dans lesquels la question du déficit de compétences se pose de la façon la plus aiguë- et sur le secteur de l'éducation de base.

- Par ailleurs, le double souci d'une meilleure prévisibilité et sélectivité de l'aide et l'affirmation de la fonction de pilotage stratégique de l'aide par l'ambassadeur en résidence a conduit à l'élaboration de Documents Cadres de Partenariat -DCP- dans les postes diplomatiques des pays de la ZSP. Enfin, le secteur de l'éducation a été doté d'une stratégie sectorielle validée par le CICID de mai 2005.

Au total, l'ensemble de ces dispositions vise à assurer une meilleure visibilité et une plus grande efficacité de l'APD française. L'accent mis sur le rôle de l'éducation - en particulier celui d'une éducation primaire complète - garante d'une alphabétisation durable et facteur essentiel de prévention du risque de pauvreté, constitue l'un des axes majeurs des réformes. L'insistance mise sur l'éducation de base particulièrement en Afrique subsaharienne se justifie en outre, en terme de développement humain, par son impact sur la modification des comportements, notamment des femmes, en matière de santé reproductive, de protection maternelle et infantile et par rapport au VIH/Sida.

Dans un souci de continuité, qui est essentiel dans un domaine-clé où la France est engagée depuis de nombreuses années avec ses partenaires des pays francophones de la ZSP, DCT/H a opéré en 2005 le transfert à l'AFD de 16 projets Education du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP). Cette opération a porté sur les contenus d'intervention dans les pays (les projets), les moyens financiers afférents (les Autorisations de Programme -AP) et humains (les Assistants Techniques -AT).

Il apparaît également nécessaire de procéder à un bilan de nos actions afin de donner le maximum d'efficacité, de lisibilité et de cohérence à l'action de la France et ce, dans un souci de continuité.

Ce bilan aurait trois fonctions essentielles :

- d'abord de marquer le positionnement de la coopération française, dans un secteur où la présence traditionnelle de la France a contribué à structurer la demande de coopération ;
- ensuite d'assurer, par des stratégies adaptées et actualisées, la continuité et la visibilité de l'action française en matière d'éducation et de formation ;
- enfin de permettre d'envisager les modalités d'évaluation des stratégies françaises d'éducation et de formation professionnelle.

Principales problématiques de l'évaluation

Le bilan de l'évolution du dispositif français de coopération éducative et de formation professionnelle en termes de stratégies et d'instruments doit, en conséquence, avoir également un **caractère prospectif**, de manière à proposer les orientations susceptibles de structurer et d'accompagner efficacement les mutations en cours.

Sur chacune des problématiques ci-dessous, il est attendu en outre l'identification des orientations à privilégier en regard d'une typologie de pays d'intervention (PMA francophones, non francophones, pays à revenus intermédiaires -PRI-, pays en crise...).

Les grandes problématiques sont au nombre de cinq :

- l'approche globale du secteur éducation-formation professionnelle et le renforcement des capacités nationales ;
- la problématique «jeunesse-insertion» ;
- la question de la/des langue(s) d'enseignement ;
- la question de l'assistance technique aux systèmes éducatifs et de la mobilisation des compétences françaises ;
- et le souci transversal de cohérence et de complémentarité des actions de la France dans le respect des engagements internationaux de notre pays.

1/ L'approche **globale** du secteur éducation-formation professionnelle a constitué, dans les années 2000, un moment fort de la réorientation de la coopération éducative française : il s'est agi d'inscrire toute action de coopération éducative dans le cadre d'une analyse d'ensemble du secteur, base d'élaboration de politiques nationales qui deviennent des cadres de référence pour l'ensemble des bailleurs. Dans le même temps, cette ré-orientation permettait de mettre en œuvre des instruments financiers globaux avec des volumes d'intervention beaucoup plus importants : Initiative Pays Pauvres Très Endettés -PPTE, Contrat de Désendettement-Développement-C2D, aide programme dans le cadre du processus Initiative de Mise en Œuvre Accélérée -IMOA/Fast Track.

Dans une perspective rétrospective et prospective, l'évaluation devrait pouvoir proposer des pistes en regard des questionnements suivants :

- quelle a été la capacité réelle de notre dispositif de coopération à inscrire ses interventions au sein de politiques nationales d'éducation et de formation professionnelle, en liaison avec les autres bailleurs de fonds, et dans quelle mesure les modes français d'intervention ont-ils concouru au **renforcement des capacités** nationales dans une approche d'appui institutionnel ?
- comment articuler au sein de l'approche sectorielle globale -qui irait de l'éducation à l'insertion- et à travers des politiques nationales supports des appuis internationaux, quelques **problématiques-clés** particulièrement mises en avant par la coopération française : la qualité des enseignements et des acquis scolaires, la gestion scolaire, la politique linguistique-cf.infra-, et la participation de la société civile ?
- quelle place donner aux **autres sous-secteurs** dans une stratégie « Education » centrée sur l'atteinte de l'OMD 2 de scolarisation primaire universelle ?
- quelle peut-être la place de l'éducation et de la formation dans une **approche intersectorielle** qui favoriserait une conception plus intégrée de l'appui au développement dans les Documents Cadre de Partenariat (DCP) ?
- sur quels **thèmes transversaux** (thèmes "orphelins" tels que VIH-Sida et éducation, populations marginalisées, genre, jeunesse, etc.) la coopération française aurait-elle intérêt à accroître sa visibilité ?

2/ Après des années de soutien à l'enseignement technique et à la formation professionnelle, à partir de dispositifs validés au plan international et souvent en co-financement avec d'autres bailleurs, il est maintenant reconnu que la seule approche par l'offre de formation initiale conduit le plus souvent à des impasses. Le tournant a été pris en matière d'accroissement des compétences professionnelles via une approche par les besoins économiques et la demande, débouchant sur une variété de dispositifs qui incluent l'offre de formation initiale. La coopération française est particulièrement sollicitée pour des appuis en matière de formation professionnelle, notamment pour appuyer l'élaboration de politiques nationales dont l'un des volets principaux s'articulerait autour de la problématique **jeunesse / insertion**, thème particulièrement sensible dans le contexte persistant de forte croissance démographique dans les PMA d'Afrique subsaharienne.

- quelles leçons peut-on tirer des actions de la coopération française dans ce domaine stratégique ? Et quelles pourraient-être les contours d'une stratégie "formation et insertion professionnelles" à faire valider ?
- en particulier, comment mieux prendre en compte les conséquences, en termes d'employabilité future, des cohortes de plus en plus nombreuses de jeunes achevant le cycle primaire dans le contexte des progrès de l'Education Pour Tous (avec un éclairage particulier sur le monde rural qui représente encore 60% de la population des États d'Afrique sub-saharienne) ?

3/ Les réformes françaises de 1998 et de 2004 ont introduit la **distinction** entre l'appui au développement des systèmes éducatifs et la promotion de l'enseignement/apprentissage du français. D'autre part, dans un grand nombre de pays de la ZSP, le français est langue d'enseignement ou, au moins, première langue étrangère enseignée et le **lien** y est généralement admis entre le français langue d'enseignement et l'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire et de ses performances générales. Cette situation, héritée de l'histoire, doit cependant aujourd'hui être interrogée à l'aune du développement de ces pays.

- quelle est la façon la plus efficace et la plus rentable pour la France d'intervenir au plan bilatéral pour contribuer à l'élaboration de **politiques linguistiques nationales** et à la création d'un environnement écrit et parlé favorable à leur mise en œuvre, dans lequel la langue française ait toute sa place ? Et quelle ingénierie mettre en place pour y parvenir, tant aux plans institutionnel, matériel, social et organisationnel qu'aux niveaux didactique, pédagogique et de formation ?
- quelles ressources humaines sont à mobiliser et à quel plan -local ? national ? régional ? international ?- pour traiter valablement des orientations et des stratégies en matière linguistique ? Comment mettre en œuvre une **réflexion commune avec les autres partenaires**, francophones et non-francophones, aussi bien bilatéraux (Canada, Belgique...) que multilatéraux (OIF, CONFEMEN), et qui porterait sur la question

du bilinguisme, sur le repérage et l'approfondissement des études touchant la question de la transition des langues nationales et/ou maternelles et des langues d'enseignement ou enseignées (dont le français) et sur la diversité linguistique à travers le multilinguisme ?

4/ **L'assistance technique** - autour de laquelle s'est organisée la coopération française est, à bien des égards, perçue par les partenaires nationaux, bilatéraux, voire multilatéraux, comme une spécificité de la façon d'intervenir de la France.

- Dans quelle mesure celle-ci a-t-elle pu jouer pleinement son rôle de transfert de compétences ? A-t-elle été ciblée sur les bons champs de compétences avec un positionnement institutionnel favorable ?
- Quels seraient les contours d'une évolution qualitative de cet instrument à même de répondre aux enjeux nouveaux, en particulier celui relatif à l'accompagnement des programmes financés par l'AFD et celui relatif à la fonction de conseil en matière d'éducation et de formation auprès des ministres ?
- Plus largement, dans un contexte d'accroissement, en cours et prévisible, des approches budgétaires ou sectorielles globales, quels champs de **compétences** et quelles modalités d'intervention seraient à redéfinir afin de répondre à des préoccupations de flexibilité et d'adaptabilité accrue ? En particulier :
 - quelles fonctions et compétences nouvelles seraient à mettre en place dans les services de coopération et d'action culturelle des ambassades (dans un contexte de contrainte budgétaire) ? ;
 - quels pourraient être le rôle et le positionnement d'experts français en appui à des organismes multilatéraux situés dans les pays (ex : le pôle sectoriel de Dakar auprès du BREDA, le PASEC auprès de la CONFEMEN) ? Doit-on aller vers la créations d'autres pôles ?
 - la dimension régionale devenant au fil des ans, la condition d'une meilleure intégration et d'une meilleure visibilité des actions, doit-on chercher à appuyer les approches régionales et/ou sous régionales en plaçant une expertise française auprès d'institutions régionales africaines (CEDEAO, UEMOA, etc.) ?
 - quels sont les éléments de stratégie pertinents pour renforcer l'influence française au sein des agences internationales à travers la mise à disposition d'experts (Banque mondiale, Commission Européenne, Unesco, BAD, etc.) ?

5/ L'action bilatérale de la France en matière d'éducation et de formation a connu de profonds changements liés à l'évolution des contextes français et international. Les deux réformes de 1998 et 2004 ont visé la prise en compte de nouveaux enjeux : montée en puissance des partenariats globaux comme l'initiative fast-track, mobilisation croissante de la société civile et des coopérations décentralisées, conduisant à une pluralité d'interventions, diverses dans leurs motivations, modalités et moyens. L'enjeu de la continuité se double donc d'un enjeu en terme de mise en **cohérence** des interventions dans le respect des engagements politiques de la France.

- S'agissant de la question linguistique, l'évaluation pourrait :
 - distinguer plusieurs **géographies** : (i) des pays, tels le Maroc ou le Sénégal, dans lesquels la coopération française en matière linguistique traverse l'ensemble de la coopération éducative et est fortement marquée de volonté d'influence (coopération d'élites) ; (ii) d'autres, tel Madagascar (cas unique), disposant d'une langue nationale ou tel le Mali, entretenant avec le français une relation ambiguë (dans un contexte de concurrence avec l'anglais) ; (iii) enfin ceux, tels le Cameroun ou le Rwanda, comprenant des territoires anglophones ou ceux, lusophones, tel l'Angola, autorisant l'examen de la question du bi et du multilinguisme selon une démarche comparative ;
 - être guidée par une **approche** partenariale et comparative et par le souci de veiller aux conditions du **renforcement** des institutions œuvrant pour l'éducation pour tous, la promotion de l'enseignement/apprentissage du français et la recherche universitaire- principalement l'AUF, l'OIF et le PASEC (CONFEMEN).
- Pour ce qui concerne l'approche sectorielle globale, le renforcement des capacités et la question de la jeunesse et de l'insertion, quelles propositions concrètes peuvent être faites sur l'architecture des partenariats à mettre en œuvre par les services centraux et par les postes diplomatiques de façon à garantir la cohérence des interventions françaises et à donner corps à la fonction de pilotage stratégique des ambassades ? En particulier :

- pour coordonner les programmes de l'AFD et les interventions du MAE dans les secteurs non transférés (français -cf. ci-dessus-, aspects culturels, enseignement supérieur, gouvernance) et les secteurs transversaux ;
- pour mobiliser sur les mêmes finalités, voire les mêmes objectifs, les différents acteurs français intervenant dans le champ de l'éducation et de la formation- ministères techniques, coopérations décentralisées, ONG, secteur privé, ...ainsi que les diasporas.

• S'agissant enfin des instruments, quels sont le rôle et les limites de l'aide programme, notamment en regard des géographies et dans le souci de l'articulation de cet instrument avec d'autres outils (aide-projet, FSP dans les secteurs non transférés, FSP mobilisateurs, ex-titre IV, FSD etc.) ?

Champs de l'évaluation

Il ne s'agit pas de conduire une nouvelle évaluation qui va se superposer à tous les travaux menés en ce sens, généralement par pays et principalement au cours des deux dernières années. Il s'agit plutôt d'identifier et de structurer, essentiellement à partir de la documentation disponible, d'enquêtes terrain et d'entretiens -discussions, les enseignements majeurs qui peuvent être tirés des actions conduites et qui permettront d'orienter l'action française future dans ces domaines : celle des opérateurs - l'AFD en premier lieu - et au-delà celle de l'ensemble des acteurs français impliqués.

C'est pourquoi on privilégiera les pays de la ZSP et, à l'intérieur de celle-ci, aux pays de la francophonie et on concentrera le questionnement sur la période 1995-2005, soit dix années de coopération française dans le secteur de l'éducation et de la formation professionnelle.

Seront visés :

• l'ensemble les interventions françaises dans les sous-secteurs de l'enseignement primaire et secondaire, de l'enseignement technique secondaire et de la formation professionnelle, en incluant les actions qui, sous l'égide éventuelle de l'enseignement supérieur et de la coopération linguistique, visaient dans leur finalité les sous-secteurs pré-cités : formation des enseignants de ces sous-secteurs, recherche didactique, curricula etc... ;

• les domaines d'intervention suivants : infrastructures scolaires et matériel pédagogique, programmes, formation, didactique des disciplines enseignées (y compris évidemment le français), pilotage-gestion, appui institutionnel, mise en place de fonds de financements locaux et de partenariats, etc... ;

• les sources et modes de financement divers : État -crédits SCAC d'intervention, FAC, FSP (y compris mobilisateurs), FSD- , AFD, coopération décentralisée, autres ;

• les opérateurs et les partenaires suivants : autres ministères français, ONG, collectivités locales, établissements publics français, associations, entreprises, autres.

Résultats attendus de l'évaluation

Afin de traiter valablement des grandes problématiques ci-dessus, il est nécessaire de procéder à une analyse des actions mises en œuvre par la coopération française au cours de ces 10 dernières années. Le résultat de ces analyses nourrira un rapport orienté par :

• *Un bilan plus qualitatif que quantitatif car le but n'est pas d'atteindre l'exhaustivité mais de permettre l'appréciation des résultats et des impacts de la coopération française et d'apporter des réponses précises aux questions évaluatives liées aux problématiques exposées ci-dessus.*

Il y a deux enjeux principaux de ce bilan :

- asseoir une vision commune de la coopération française en matière d'éducation et de formation avec les ministères techniques concernés ainsi qu'avec l'ensemble des autres acteurs ;

- contribuer à montrer aux décideurs politiques le poids et l'image de la coopération française au sein du paysage international et situer les secteurs de l'éducation et de la formation dans le champ global de l'APD française.

• Des propositions pour l'avenir consistant à mettre en regard les données de la période évaluée et les orientations suggérées pour la période qui s'est ouverte après le CICID de 2004. On distinguera, parmi ces propositions, les recommandations qui portent sur les modalités de conception, de conduite et d'évaluation des actions de coopération, et les orientations préconisées en termes de politiques pour la coopération éducative et de formation professionnelle.

La partie prospective de l'évaluation doit donc contribuer à construire une image rénovée de la coopération bilatérale et multilatérale française dans les secteurs de l'éducation et de la formation, aux yeux des partenaires des pays bénéficiaires ainsi qu'aux yeux des autres partenaires au développement.

Enfin, tant au plan du bilan qu'à celui des orientations, des propositions de communication efficace pourraient être présentées par le rapport d'évaluation.

Démarche méthodologique

Elle comprend trois phases :

- une phase de collecte, d'analyse documentaire et d'audition d'acteurs institutionnels ;
- une phase de terrain ;
- une phase de conclusions et de rédaction du rapport final.

La première partie de l'exercice se fera à partir de l'abondante littérature sur le sujet (rapports d'évaluations pays, rapports globaux thématiques, etc.) et d'entretiens, notamment avec les services centraux à Paris. La partie de terrain se fera à travers des enquêtes complémentaires éventuelles, des entretiens et des réunions-discussion conduites auprès de responsables éducatifs nationaux et internationaux d'un échantillon représentatif de quatre ou cinq pays de la ZSP.

Enfin le rapport final présentera les principales leçons tirées dans les domaines identifiés, des propositions d'orientations stratégiques de l'aide française, ainsi qu'un guide valorisant les bonnes pratiques et identifiant les instruments adaptés en fonction de la variété des situations répertoriées et de la diversité des acteurs impliqués.

Le rapport de la phase documentaire devra être validé avant d'engager la phase de terrain destinée à recueillir les données qui devront compléter les indicateurs qui auront été retenus, valider les hypothèses qui auront été émises et qui auront justifié les premières appréciations.

L'analyse des données de la phase de terrain fera l'objet d'une validation avant la rédaction du rapport final qui constituera la troisième phase de l'évaluation.

Expertise

• Comité d'évaluation

Composé d'une dizaine d'experts du Sud et du Nord (dont un du DFID pour intégrer le point de vue d'un partenaire européen avec lequel la France conduit des projets communs et un de la société civile), reconnu pour leur autorité et leur légitimité dans le domaine de la coopération en éducation et formation professionnelle particulièrement en Afrique sub-saharienne, ce comité est conçu pour donner aux conclusions qu'il tirera de l'évaluation le maximum de visibilité politique. Il sera présidé par une haute personnalité qui désignera un rapporteur, lequel sera chargé de la rédaction du rapport final. Ce rapport devra être l'expression du comité.

Le comité d'évaluation validera les termes de référence définitifs de l'évaluation ainsi que chacune de ses phases intermédiaires. Il validera également les choix éventuels d'expertise et les modalités d'accompagnement en interne de l'ensemble du travail.

Les membres du comité d'évaluation, en fonction de leur disponibilité, procéderont eux-mêmes aux entretiens de terrain, de préférence en binômes.

• **Accompagnement technique**

S'il est souhaitable que les membres du comité d'évaluation s'investissent le plus directement possible dans la réalisation de l'évaluation, au moins dans la rédaction du rapport final et dans la phase d'entretiens sur le terrain, un accompagnement est néanmoins nécessaire pour appuyer l'ensemble du travail du comité d'évaluation, notamment :

- dans la phase d'analyse documentaire et de rédaction d'un premier rapport issu de cette phase,
- dans la préparation de la phase de terrain, la réalisation éventuelle d'enquêtes complémentaires auprès des postes et le cas échéant en appui direct aux missions de terrain effectuées par ceux des membres du comité d'évaluation qui se déplaceraient pour des entretiens dans quatre ou cinq pays.

Le bureau DPDEV/PEP assurera cet accompagnement en tant que secrétariat exécutif de l'opération en liaison avec le rapporteur du comité de pilotage. Il aura un rôle méthodologique, administratif et financier et favorisera les échanges entre toutes les parties concernées, notamment avec le bureau des solidarités francophones (CCF-F2) sur les questions de politique linguistique.

Certains aspects techniques du travail pourront être confiés à un ou des experts présentant les qualifications et les compétences requises pour ce type d'exercice et assurant la scientificité des opérations.

Enfin, une expertise interne (à la DgCiD et dans les postes diplomatiques) ou même disponible dans d'autres ministères ou organismes para-publics pourra être mobilisée, selon les besoins, par le comité d'évaluation à toute phase de l'évaluation.

Modalités de validation du rapport final

Le rapport du comité d'évaluation fera l'objet d'une validation par le MAE puis sera présenté à un public plus élargi de partenaires.

Calendrier prévisionnel indicatif

1. mi janvier 2006 : validation par le cabinet de la ministre des principes de l'évaluation
2. fin janvier 2006 : présentation du projet d'évaluation aux COCAC et aux directeurs d'agence AFD
3. février-mars 2006: consultation des partenaires internes au MAE et de l'AFD et sur le projet de termes de référence
4. fin mars 2006: constitution du comité de pilotage et validation définitive des termes de référence
5. avril 2006 -mai 2006 : 1^{ère} analyse documentaire par le rapporteur en liaison avec le bureau PEP.
6. juin 2006 : 1^{ère} réunion du comité d'évaluation
7. septembre 2006 : production du 1^{er} rapport (issu de l'analyse documentaire et des auditions)
8. octobre-novembre 2006 : phase de terrain
9. décembre 2006 : production du rapport final

Annexe 3

Bibliographie

ADEA : “Le défi de l'apprentissage : améliorer la qualité de l'éducation de base en Afrique subsaharienne”, Editions L'Harmattan, 2003 (document présenté à la Biennale de l'ADEA, Maurice, décembre 2003) (www.adeanet.org).

ADEA : “Eléments d'appréciation de la qualité de l'enseignement primaire en Afrique francophone”, Jean-Marc Bernard (PASEC), Biennale de l'ADEA, Maurice, décembre 2003.

ADEA : “Apprendre...dans quelle langue ?”, La lettre de l'ADEA, volume 17, n°2, avril-juin 2005.

ADEA : “Optimiser l'apprentissage et l'éducation en Afrique - Le facteur langue : Etude/bilan sur l'enseignement en langue maternelle et l'éducation bilingue en Afrique subsaharienne” Conférence sur l'éducation bilingue et l'utilisation des langues locales, Windhoek, Namibie, août 2005 (partenariat ADEA/GTZ/IPE).

AFD : “Cadre d'intervention sectoriel 2007-2009 : Éducation et formation professionnelle”, novembre 2006 (www.afd.fr).

ALTINOK Nadir (IREDU-CNRS) : “La Banque mondiale et l'éducation en Afrique subsaharienne. Analyse normative du meilleur système éducatif”, mai 2005 (www.u.bourgogne.fr).

ATCHOARENA David et GASPERINI Lavinia : “L'éducation pour le développement rural : Vers des orientations nouvelles”. Etude conjointe FAO/UNESCO-IPE, 2005 (<http://unesdoc.unesco.org>).

BERNARD Jean-Marc. : “Scolarisation primaire universelle et pilotage par les résultats dans le contexte africain : quels indicateurs ?” PASEC, 2003.

BIT : Rapport VI “Emploi des jeunes : les voies d'accès à un travail décent”, 93^{ème} Conférence internationale du travail, juin 2005 (www.ilo.org).

BIT : “Les tendances mondiales de l'emploi des jeunes”, 2004.

BIT : Rapport 2004-2005 sur l'emploi des jeunes.

BM : “*Education Sector Strategy Update : Achieving Education for All, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness*”, septembre 2005 (www.worldbank.org).

BM : “Plan d'action pour l'Afrique” (*Africa Action Plan, AAP*), septembre 2005 (<http://siteresources.worldbank.org>).

BM : “*Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People : A New Agenda for Secondary Education*”, 2005.

BM : “De l'accès à l'école aux acquis scolaires : un travail en cours” (“*From Schooling Access to Learning Outcomes : An Unfinished Agenda. An Evaluation of World Bank Support to Primary Education*”); Groupe d'évaluation indépendant (*Independant Evaluation Group, IEG*), 2006 (www.worldbank.org/ieg).

BM : “*Progress Report for the Education for All-Fast Track Initiative*”, septembre 2006.

BM : Communiqué du comité de développement BM-FMI, Singapour, 18 septembre 2006.

BM : Rapport annuel de l'Institut de la Banque mondiale “*Developing Capacities in Countries*”, 2006 (www.worldbank.org/wbi).

BM : 29^{ème} rapport sur le développement dans le monde : “*Development and the Next Generation*” (coordination François Bourguignon et Jean-Louis Sarbib), 2006.

BOLE-RICHARD R. et HOUIS M : “Intégration des langues africaines dans une politique d'enseignement”, UNESCO-ACCT, 1997.

CAE : “La France et l’aide publique au développement”, 2006 (www.cae.gouv.fr).

CFSI : “Formation professionnelle et lutte contre la pauvreté”, 2002.

CFSI : “Partenariats pour l’éducation et la formation professionnelle”, 2004.

CHAUDENSON Robert : “Education et langues : français, créoles, langues africaines”, OIF, L’Harmattan, 2006.

COMEDAF : Conclusions de la II^{ème} Conférence (Alger, 8-11 avril 2005), entérinées par le Sommet de l’Union africaine de janvier 2006 à Khartoum.

CONFEMEN : “Promotion et intégration des langues nationales dans les systèmes éducatifs”, 1986.

CONFEMEN : “Les facteurs de l’efficacité dans l’enseignement primaire : Données et résultats sur 5 pays d’Afrique et de l’Océan Indien”, PASEC, 1999 (www.confemen.org).

CONFEMEN : “Mémorandum sur l’enseignement du et en français dans l’espace francophone” (51^{ème} session ministérielle, Maurice, 2004).

CONFEMEN : “Le redoublement, mirage de l’école africaine ?”, Jean-Marc Bernard, Odile Simon et Katia Vianou (PASEC), 2005.

CONFEMEN : “Note de présentation des résultats des études PASEC VI et VII”, mai 2006 ; 52^{ème} session ministérielle, Niamey, Niger, 29 mai 2006).

CONFEMEN : “PASEC : Bilan de 10 ans d’activités (1995-2005)” ; 52^{ème} session.

CONFEMEN : “Bilan et perspectives du PASEC”, mai 2006 ; 52^{ème} session.

CONFEMEN : “Projet de cadre d’action sur la gestion des systèmes scolaires de l’espace francophone”. Texte issu des Assises francophones de la gestion scolaire, Antananarivo, avril 2006, en vue de la 52^{ème} session.

COORDINATION SUD : “L’aide publique française au développement et la politique de coopération au développement : État des lieux, analyses et propositions”, mars 2006 (www.coordinationsud.org).

FTI : “*Status Report*” prepared for the EFA-FTI Partnership Meeting, Cairo, November 13-14, 2006 by the EFA-FTI Secretariat.

FUSILLIER Christian : “Etude pour la relance des interventions de l’expertise française en matière de formation professionnelle agricole dans les pays de l’Afrique subsaharienne”, IRAM, 2004.

HALAOUI Nazam : “Langues et systèmes éducatifs dans les États francophones d’Afrique subsaharienne”, éditions Autrement, 2005 (publié avec le concours de l’OIF).

MAE : “Argent et organisations de solidarité internationale 2002-2003”, Commission Coopération Développement (www.diplomatie.gouv.fr).

MAE : “Evaluation sectorielle de l’enseignement technique et de la formation professionnelle”. Evaluation rétrospective des projets de coopération française du secteur 1989-2000, Eureval-C3E, 2003.

MAE : “Mémorandum de la France sur ses politiques et programmes en matière de coopération pour le développement”, mai 2004.

MAE : Relevés de conclusions des CICID de janvier 1999, juin 2000, février 2002, décembre 2002, juillet 2004, mai 2005 et juin 2006.

MAE : “Stratégie sectorielle éducation”, février 2005, validée par le CICID du 18 mai 2005.

MAE-MINEFI : PLF 2006, document de politique transversale “Politique française en faveur du développement”.

MAE : Documents cadres de partenariat signés au 23 juin 2006 (Bénin, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Djibouti, Gabon, Ghana, Guinée, Madagascar, Maroc, Sénégal, Tchad, Tunisie).

MAE : “Rapport d’évaluation finale du projet de coopération avec le Bénin d’appui aux formations techniques et professionnelles”, André Gauron et Cyr Davodoum, 2006.

- MAE : “Le financement de la formation professionnelle : Etude de cas sur cinq fonds de la formation”, André Gauron et Richard Walther, février 2006.
- MINGAT Alain et SUCHAUT Bruno : “Les systèmes éducatifs africains : une analyse économique comparative”, éditions de Boeck Université, Bruxelles 2000.
- MORRISSON Christian et MEAD D.C. : “Pour une nouvelle définition du secteur informel”, Revue d'économie du développement, 3, 1996.
- OCDE, CAD : “Examen des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement”, 2004 (www.oecd.org).
- OCDE, CAD : “La gestion de l'aide : Pratiques des pays du CAD”, 2005.
- OIF : “Rapport général sur les États généraux de l'enseignement du français en Afrique subsaharienne francophone” (AIF/FIPF/AUF), Libreville, Gabon, mars 2003 (www.francophonie.org).
- OIF : “La francophonie dans le monde”, Nathan, 2007.
- PINHAS Luc : “Editer dans l'espace francophone”, Alliance des éditeurs indépendants, 2006.
- PÔLE de DAKAR : “Education pour tous en Afrique : repères pour l'action”, 2005 (www.poledakar.org).
- PÔLE de DAKAR : “Education pour tous en Afrique 2006 : Statistiques et analyses sous-régionales, rapport Dakar+6”, 2006.
- PÔLE de DAKAR : “Les acquisitions scolaires et la production d'alphabétisation de l'école primaire en Afrique : approches comparatives”, 2007.
- RABANORO Irène : “Les langues des pays du Sud pour l'apprentissage des savoirs du Nord : Une illusion ?”, les cahiers du Rifad, n°25 (AIF/Communauté française de Belgique).
- RASERA Jean-Bernard : “L'éducation en Afrique subsaharienne. Les indicateurs de l'efficacité et leur utilisation politique”, revue Tiers-Monde, t. XLVI, n°182, avril-juin 2005, Paris, PUF.
- RESEN : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Guinée, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Tchad, Togo.
- ROBERT François : “Une approche conceptuelle de la qualité en éducation”, Pôle de Dakar, 2003.
- ROBERT François et BERNARD Jean-Marc. : “Nouveaux enjeux pour l'école moyenne en Afrique”, éditions de Boeck, Bruxelles, 2005.
- ROBERT, François : “Note critique sur l'approche par les compétences et les réformes curriculaires en Afrique francophone”, 2006.
- UE - Commission européenne : “L'Union européenne et l'Afrique : Pour un partenariat stratégique” (Nouvelle stratégie pour l'Afrique), décembre 2005 (<http://ec.europa.eu/development>).
- UE - Commission européenne : “La stratégie de l'UE pour l'Afrique : Vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique”, octobre 2005.
- UE - Commission européenne : “Rapport de suivi sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'Afrique”, octobre 2006.
- UNESCO : “Cadre d'action de Dakar : L'Education pour tous : tenir nos engagements collectifs” (Suite au forum mondial sur l'éducation, 26-28 avril 2000), 2000 (www.unesco.org/efa).
- UNESCO : “L'alphabétisation, un enjeu vital”, 4^{ème} rapport mondial de suivi de l'Education pour tous, 2006 (www.efareport.unesco.org).
- UNESCO - ISU : Rapport annuel 2003-2004 (www.uis.unesco.org).

Annexe 4

Liste des sigles et acronymes

- ACDI : Agence canadienne de développement international
- ACP : Afrique, Caraïbes, Pacifique (pays d')
- ADEA : Association pour le développement de l'éducation en Afrique
- AEFE : Agence pour l'enseignement français à l'étranger
- AFD : Agence française de développement
- AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
- AGEPA : Amélioration de la gestion de l'éducation dans les pays africains
- AID : Association internationale pour le développement (*International Development Association-IDA*) BM
- APD : Aide publique au développement
- AUF : Agence universitaire de la francophonie (OIF)
- BAfD : Banque africaine de développement
- BELC : Bureau d'étude des langues et des cultures (CIEP)
- BEP : Brevet d'études professionnelles
- BEPC : Brevet d'études du premier cycle secondaire
- BIT : Bureau international du travail
- BM : Banque mondiale
- BREDA : Bureau régional pour l'éducation en Afrique (UNESCO)
- BTS : Brevet de technicien supérieur
- CAD : Comité d'aide au développement (OCDE)
- CAE : Conseil d'analyse économique
- CAP : Certificat d'aptitude professionnelle
- CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
- CECRL : Cadre européen commun de référence pour les langues
- CFSI : Comité français pour la solidarité internationale (ONG)
- CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
- CIEP : Centre international d'études pédagogiques
- CIS : Cadre d'intervention sectoriel (AFD)
- CNEARC : Centre national d'études agronomiques des régions chaudes (Montpellier)
- CACAC : Conseiller de coopération et d'action culturelle
- COFACE : Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur
- COMEDAF : Conférence des ministres de l'éducation africains
- CONFEMEN : Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage
- COSP : Conférence d'orientation stratégique et de programmation
- CPU : Conférence des présidents d'université
- CREDI : Centre de recherche et d'études pour la diffusion du français (fermé en 1996)
- CSLP : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
- C2D : Contrat de désendettement et de développement
- DALF : Diplôme approfondi de langue française
- DCCF : Direction de la coopération culturelle et du français (DgCiD)
- DGP : Document cadre de partenariat
- DELFP : Diplôme élémentaire de langue française
- DFID : *Department for International Development* (Royaume-Uni)
- DgCiD : Direction générale de la coopération internationale et du développement
- DILF : Diplôme initial de langue française
- DPDEV : Direction des politiques de développement (DgCiD)

DPDEV/P/PE : Bureau des politiques éducatives et d'insertion professionnelle (DPDEV)
 DRH : Direction des ressources humaines
 DUT : Diplôme universitaire de technologie
 EFA : *Education for All* (Education pour tous)
 EPT : Education pour tous
 ESEN : Ecole supérieure de l'éducation nationale
 ETFP : Enseignement technique et formation professionnelle
 ETI : Expert technique international
 FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
 FC : Fonds catalytique
 FCI : France Coopération Internationale
 FDEP : Fonds de développement des programmes de l'éducation (FTI)
 FED : Fonds européen de développement (UE)
 FMI : Fonds monétaire international
 FSP : Fonds de solidarité prioritaire
 FTI : *Fast Track Initiative* (Initiative de mise en œuvre accélérée de l'EPT)
 GEFOP : Groupe d'experts en formation professionnelle (AFD)
 GIP : Groupement d'intérêt public
 GTZ : *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*
 G7 / G8 : Groupe des sept pays les plus industrialisés (auquel a été associée la Russie)
 HCCI : Haut conseil de la coopération internationale
 HCEEE : Haut comité éducation, économie, emploi
 IBM : Institut de la Banque mondiale (*WBI : World Bank Institute*)
 IDA : voir AID
 IDH : Indice de développement humain
 IEG : *Independant Evaluation Group* (BM)
 IFC : *International Finance Corporation* (Société financière internationale) BM
 IPE : Institut international de planification de l'éducation (UNESCO)
 INEADE : Institut national d'études et d'actions pour le développement de l'éducation (Sénégal)
 IRAM : Institut de recherche et d'application des méthodes de développement
 IRD : Institut de recherche pour le développement
 ISU : Institut de statistiques de l'UNESCO
 IUFM : Institut universitaire de formation des maîtres
 MAE : Ministère des affaires étrangères
 Md(s) : Milliard(s)
 MENESR : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
 MICS : *Multiple Indicators Cluster Survey* (UNICEF)
 MINEFI : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
 MLA : *Monitoring Learning Achievement* (UNESCO)
 NEPAD : Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
 NSA : Nouvelle stratégie pour l'Afrique (UE)
 OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
 OFPPT : Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (Maroc)
 OIF : Organisation internationale de la francophonie
 OIT : Organisation internationale du travail (ONU)
 OMC : Organisation mondiale du commerce
 OMD : Objectifs du millénaire pour le développement
 ONG : Organisation non gouvernementale
 ONU : Organisation des Nations unies
 OSI : Organisation de solidarité internationale

PASEC : Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
PDEF : Programme décennal de l'éducation et de la formation (Sénégal)
PIB : Produit intérieur brut
PMA : Pays les moins avancés
PNUD : Programme des Nations unies pour le développement
PPTE : Pays pauvres très endettés
PRI : Pays à revenus intermédiaires
PTF : Partenaires techniques et financiers
RESEN : Rapport d'état d'un système éducatif national (BM et pôle de Dakar)
RNB : Revenu national brut
SACMEQ : *South African Consortium for Monitoring Educational Quality*
SCAC : Service de coopération et d'action culturelle
SPU : Scolarisation primaire universelle
TAP : Taux d'achèvement du primaire
TCF : Test de connaissance du français (CIEP)
TPE : Très petites entreprises
TOM : Territoires d'outremer
UA : Union africaine
UE : Union européenne
UEMOA : Union économique et monétaire Ouest-Africaine
UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF : Fonds des Nations unies pour l'enfance
WBI : voir IBM
ZSP : Zone de solidarité prioritaire

Annexe 5

Composition du comité de réflexion stratégique sur la coopération éducative

M. François PERRET, Doyen de l'Inspection générale de l'éducation nationale, président.

M. Jacques VERCLYTTE, Inspecteur général honoraire de l'éducation nationale, rapporteur.

Mr Richard ARDEN, responsable de la division de l'éducation au Department for International Development (Royaume-Uni).

Mme Aïcha BAH DIALLO, ancienne ministre de l'éducation nationale de la Guinée et ancienne directrice générale adjointe Education à l'UNESCO.

M. Roland BIACHE, Secrétaire général de Solidarité Laïque, représentant de la commission Education de Coordination Sud.

M. Lucien COUSIN, ancien responsable de la division de la coopération éducative à la DgCiD.

Mr Birger FREDRIKSEN, consultant, ancien Conseiller principal en éducation à la Banque mondiale.

M. André GAURON, Conseiller maître à la Cour des comptes.

M. Jean-Pierre JAROUSSE, professeur des universités, coordonnateur du pôle d'analyse sectorielle en éducation de Dakar.

M. Mamadou NDOYE, Secrétaire exécutif de l'ADEA, ancien ministre de l'éducation nationale du Sénégal.

M. Xavier NORTH, Délégué général à la langue française et aux langues de France.

M. Albert PRÉVOS, Inspecteur général de l'éducation nationale.