



Synthèse

ÉVALUATION FINALE EXTERNE

**DU PROGRAMME CONCERTÉ POUR L'ÉDUCATION EN
AFGHANISTAN - Phase III (Juillet 08 - Juin 10)
(PROCEAF III)**

MISSION TERRAIN

(6 octobre -4 novembre 2010)

**Nicolas RIVIERE
Ahmad MAHJOOR**

Janvier 2011

RESUME

Ce rapport reprend les principales observations, conclusions et recommandations résultant de l'évaluation finale du Programme Concerté pour l'Éducation en Afghanistan phase III (juin 2008 – décembre 2010).

(a) Le Programme Concerté d'Appui à l'Éducation en Afghanistan phase III (PROCEAF III)

Le Proceaf a débuté en 2003 pendant la phase d'urgence, peu de temps après l'intervention de la communauté internationale, afin de faciliter la coordination et la concertation entre les ONG franco afghanes de terrain et le lien avec les institutions afghanes en construction. L'objectif général fixé par les partenaires du PROCEAF est d'améliorer la qualité de l'éducation en Afghanistan, notamment à travers la formation des enseignants, des formateurs et du personnel administratif et l'appui aux écoles du Ministère afghan de l'Éducation.

La phase 3 du Proceaf (2008- 2010) née dans la foulée de la phase II a pour but de renforcer les liens de concertation entre les associations membres et de donner une nouvelle orientation de travail avec les autorités afghanes, en mettant l'accent sur l'amélioration de la qualité des enseignements, avec des actions de formation des enseignants et du personnel administratif, et l'appui aux écoles du Ministère afghan de l'Éducation. Le PROCEAF III a défini les trois objectifs spécifiques suivants :

- Améliorer la qualité des formations dispensées par les maîtres formateurs aux enseignants, dans le cadre de la formation initiale et de la formation continue ;
- Améliorer l'environnement scolaire et les conditions matérielles de travail dans les écoles ;
- Renforcer la coordination et la concertation entre les différents acteurs de l'éducation en Afghanistan.

La zone d'intervention du PROCEAF III est définie dans le document de projet autour de 10 provinces centrales¹ dans le pays et autour de dizaines d'établissements scolaires ciblés.

Le dispositif de gouvernance et de coordination est resté le même par rapport à la phase II. La coordination générale est assurée par l'ONG Solidarité Laïque à travers différentes fonctions essentielles définies au départ dans le cadre du programme. Quatre associations sont chargées du pilotage du PROCEAF III (SL, AFRANE, Afghanistan Libre et Solidarité Afghanistan Belgique) et deux autres (Sport Sans Frontières et Ensemble Pour l'Afghanistan) sont des simples membres du programme.

La durée totale du projet initial est de 24 mois (mi 2008 – mi 2010)² et le coût total de l'opération s'élève à 1.100.000 € dont une subvention du Ministère des Affaires Étrangères Français de 540.000 € (cofinancement de 50%).

Une évaluation finale est prévue à l'issue de la deuxième et dernière année du programme. Le présent rapport est le fruit de cette mission qui a eu lieu en octobre 2010.

(b) Le but de l'évaluation

Suivant les termes de référence de la mission préparés par le coordinateur Solidarité Laïque et les partenaires sous la supervision du F3E, l'évaluation se donne les objectifs suivants :

- Réaliser un bilan des activités (chapitre I du rapport)
- Étudier le dispositif de gouvernance et de coordination du PROCEAF III (chapitre II)
- Faire une étude / bilan de la stratégie d'intervention (chapitre III)

¹ Kaboul, Parwan, Bamyan, Logar, Kapisa, Wardak, Nangarhar, Panhshir, Laghman, Kunar

² étendue à 30 mois (décembre 2010 ou janvier 2011) par avenant au contrat.

- Dégager les perspectives et des recommandations pour la mise en place d'un nouveau programme (chapitre V³)

(c) Méthodologie

L'évaluation est organisée autour de 14 grandes questions évaluatives pour 3 grands types d'analyse correspondant aux trois premiers objectifs de l'évaluation rappelés plus haut. Les sources d'information et les outils de collecte sont basés essentiellement sur des entretiens individuels et des focus groups qui ont été menées sous une forme semi directive avec :

- a) les responsables ou les référents pour le coordinateur, les autres partenaires et le bailleur au niveau des sièges (phase préliminaire à la mission terrain) ;
- b) les équipes terrain des partenaires terrain ;
- c) les institutions et enseignants bénéficiaires et les bénéficiaires finaux, les élèves, pendant les visites d'établissements scolaires;
- d) et des rencontres au ministère de l'éducation afghan et avec d'autres acteurs du secteur éducatif.

(d) Principales observations, conclusions et recommandations

I). ANALYSE DU CONTEXTE

En 2001, le système éducatif afghan se trouvait dans une situation catastrophique tant sur le plan humain que sur le plan matériel, le pays n'ayant pas d'enseignants, d'infrastructures et de moyens rudimentaires pour assurer les cours dans les établissements publics. La situation de la population (dans beaucoup de provinces du pays) dans l'accès à l'éducation (comme dans la santé, l'eau et d'autres secteurs ou services) s'est nettement améliorée depuis grâce à l'engagement d'ONG et acteurs humanitaires comme les partenaires du Proceaf. Malgré cela la dégradation du contexte depuis 3 ou 4 ans perturbe considérablement les activités éducatives notamment pour l'accès des jeunes filles dans beaucoup de zones du pays.

Les partenaires du Proceaf interviennent dans des zones géographiques favorisées en terme d'accès et de sécurité. Les besoins dans ces zones et les établissements scolaires accompagnés depuis des années sont moindres aujourd'hui et ont évolué dans leur nature. Cela demande une évolution de la stratégie d'intervention, des activités et des pratiques des acteurs humanitaires.

Les conditions générales d'intervention des acteurs humanitaires en Afghanistan restent très particulières et difficiles. La situation sécuritaire, avec le renforcement des insurgés talibans sur la scène politique et militaire, s'est fortement dégradée, et la situation politique et institutionnelle est très volatile. Dans ce contexte afghan actuel, les principales contraintes et difficultés pour l'action des acteurs humanitaires, notamment pour les petites et moyennes ONG comme les membres du Proceaf, sont :

- 1) Turn-over important des équipes (recrutement et maintien en poste des expatriés difficile et fuite des cadres afghans vers de meilleurs emplois) ;
- 2) Cantonnement des ONG et de leurs interventions dans des zones accessibles sur un plan de la sécurité ;
- 3) Mouvements sur le terrain des équipes perturbés (même si les zones d'intervention des ONG du Proceaf III sont à proximité de Kabul et en zone favorable sur un plan sécuritaire) ;
- 4) Institutions et administrations afghanes faibles en capacité, corrompues et avec une forte « mobilité » de ses cadres et employés...

II). BILAN DES ACTIVITES

³ Le chapitre IV est dédié aux conclusions générales

II.1 Principales observations et conclusions

- **Objectif 1 / formation des enseignants** : Environ 2 400 enseignants de 200 établissements scolaires de 10 provinces ont reçu des formations dans les matières langues maternelles (dari et pashtu), sciences (maths, biologie, physique et chimie) et sport pour environ 95 000 heures de cours en totalité. D'autre part 62 formateurs en sciences de 9 TTC ont été formés par SAB. L'évaluation note tout d'abord un bilan quantitatif très positif au niveau des formations dispensées et des enseignants bénéficiaires, à la hauteur ou au-delà des engagements du programme. Les formations dispensées par les 3 ONG du PROCEAF III prestataires de formation sont de qualité selon la satisfaction affichée par les établissements et les enseignants bénéficiaires.

- **Objectif 2 / Appui aux établissements scolaires (hors formation d'enseignants)** : Cet objectif très large dans son champ d'intervention englobe des activités de construction et réhabilitation d'infrastructures scolaires, de mise en place d'équipements dans le domaine des sciences (laboratoires), de l'informatique (salles informatiques), de bibliothèque et de sport (installation sportive) et des activités éducatives para et péri scolaires. Les nombreuses et diverses activités sont réalisées avec sérieux et qualité par les différents partenaires. On note néanmoins de façon générale au niveau de l'action liée aux équipements des écoles un souci de méthodologie avec un déficit dans le travail d'implication des structures bénéficiaires en amont et d'analyse des moyens nécessaires, et dans le suivi post réalisation pour l'optimisation et la pérennisation de ces équipements. La formation de personnel spécialisé et ces activités d'équipement ne sont pas toujours bien pensées ou prévues entre elles.

- **Objectif 3 / Actions collectives et transversales** : Le PROCEAF, en tant que programme concerté et inter associatif, prend son véritable sens à travers cet objectif ou volet d'activités N° 3. L'action collective s'est concentrée majoritairement sur des collaborations bilatérales, de type prestations des services, entre partenaires dans le cadre de la formation d'enseignants (objectif N°1). Mais l'évaluation ne note pas de véritables actions transversales et collectives. Le programme avait des engagements sur cette démarche collective même s'ils étaient imprécis au niveau des objectifs et si aucun budget n'avait été prévu au départ. Qu'est ce qui explique ce résultat très faible du travail de concertation et de collaboration entre les partenaires du PROCEAF III ? Le système de gouvernance et de coordination et la stratégie d'intervention définis et mis en place dans le cadre du Proceaf, et analysés dans les paragraphes suivants, ne facilitent pas tout d'abord cette concertation. L'évaluation note aussi un problème général de volonté, de maturité et de capacité des partenaires terrain en rapport à la démarche partenariale ambitionnée par le programme, et derrière cela des défaillances dans la programmation par un manque de concertation initiale et de construction collective devant mener vers un consensus et une appropriation.

II.2 Recommandations

Multiples recommandations spécifiques sont données dans le corps du rapport. D'autre part des recommandations d'ordre stratégique en rapport aux objectifs et activités analysés plus haut sont avancées plus bas en lien avec l'étude de la stratégie d'intervention.

III). ÉTUDE DU DISPOSITIF DE GOUVERNANCE, DE COORDINATION ET DE GESTION

III.1 Observations et conclusions

L'analyse sur la gouvernance, coordination et gestion de ce programme inter associatif n'est pas évidente car la question est complexe. Tant par l'expérience du coordinateur Solidarité Laïque que du mode de gouvernance des PIA, les membres du Proceaf ont opté à partir du début de la phase II pour un système de gouvernance et de coordination collégial basé sur la concertation et le consensus et reposant sur une instance décisionnelle et politique qu'est le comité de pilotage. L'évaluation ne remet pas en cause globalement ce système choisi par les membres du Proceaf mais insiste sur ses risques et exigences. Les multiples et divers dysfonctionnements et problèmes du dispositif Proceaf (tant dans sa construction que dans son application) évoqués en détail dans le rapport en témoignent. Cela concerne principalement :

- a) la confusion, l'incompréhension ou l'imprécision des rôles et responsabilités individuels du coordinateur et des membres du comité de pilotage ;
- b) certaines règles et procédures imprécises et inadaptées, ce qui engendre des problèmes d'efficacité du dispositif et d'équité entre les partenaires entraînant des incompréhensions, tensions et sentiments d'injustice ;
- c) une coordination terrain faible, non légitimée dans le système actuel, sans moyens humains spécifiques et sans orientations et directives précises et fortes depuis Paris et le Comité de pilotage ;
- d) le manque de volonté et de capacité des membres, ou de certains, d'entrer dans une démarche collective exigeante, et le manque de confiance mutuelle.

L'évaluation note un problème principal (et originel) dans la programmation et le lancement du Proceaf III à la suite du Proceaf II. Le rapport révèle les défaillances collectives du comité de pilotage dans cette phase de même que la responsabilité particulière du coordinateur. Le projet a été construit sans réelle concertation préalable et construction collective. L'expertise de SL et l'expérience du Proceaf II sont sous utilisées dans la révision du système de gouvernance et de coordination, l'élaboration d'une stratégie d'intervention, et la construction du programme phase III. Un cadre extrêmement précis et adapté est nécessaire dans le cas d'un système de fonctionnement collégial voulu par les membres du Proceaf.

III.2 Recommandations

1. Renforcer le rôle, les responsabilités et les moyens (surtout pendant la phase de mise en œuvre) du coordinateur pour éviter les problèmes d'inertie et de manque de leadership observés dans le système actuel.
2. Renforcer l'engagement politique et l'implication pratique de tous les autres membres (les « fondateurs » et nouveaux arrivants) pour une action positive et active au service du collectif Proceaf.
3. Adapter et préciser les règles et procédures du dispositif dans les documents cadres du programme, pour une plus grande clarté, précision et compréhension entre les membres.
4. Renforcer le système d'adhésion ou d'éligibilité des membres (coordinateur compris). Des règles et des procédures plus claires et plus contraignantes doivent être établies sur la base de critères de capacité et de volonté ;
5. Trouver une véritable place pour la coordination au sein du dispositif Proceaf et renforcer ses moyens. Cela passe par la décentralisation du comité opérationnel depuis Paris vers Kaboul, le renforcement des moyens humains pour la coordination terrain, et une plus forte implication du comité de pilotage pour donner des orientations et directives claires et fortes au terrain / comité opérationnel et superviser son travail ;
6. Avoir un coordinateur expatrié à temps plein sur le terrain en charge de l'administration générale du projet et de l'animation et coordination terrain;
7. Faire un travail de programmation en commun et de qualité par une concertation initiale et une construction collective forte, dans la recherche d'un consensus et d'une appropriation.
8. Utiliser les grands principes et exigences de la Gestion de Cycle de Projet dans la construction et le pilotage du programme et des projets individuels des partenaires terrain;
9. Permettre dans l'élaboration et la gestion des projets un suivi et accompagnement technique du coordinateur en direction des partenaires dans l'optique d'une harmonisation des pratiques et outils et du renforcement de capacités ;

IV). ÉTUDE ET BILAN DE LA STRATEGIE D'INTERVENTION

IV.1 Observations & conclusions

La stratégie d'intervention du PROCEAF en tant que telle n'existe pas, le programme est la somme de projets individuels de 5 partenaires⁴ ayant des stratégies, des zones d'interventions, et des activités

⁴ Le terme « partenaire » désigne les membres du Proceaf en charge de l'exécution des activités sur le terrain

différentes. Dans le cas de la construction du PROCEAF III, les ONG partenaires se positionnent et proposent leurs projets individuels, et Solidarité Laïque fixe ensuite le cadre du programme en ajoutant un volet « concertation » pour lui donner son caractère « concerté et inter associatif ». Cette construction en sens inverse pose indéniablement problème. L'évaluation note les points et problèmes spécifiques suivants :

- L'évaluation note une pertinence et cohérence générale des domaines d'intervention choisis et des activités proposées et réalisées par les partenaires du PROCEAF III. Les interventions menées par les partenaires dans et hors PROCEAF ont nettement évolué depuis 2001 en parallèle de l'évolution des besoins au niveau du terrain et du cadre et plan stratégique national.
- La diversité, la complémentarité des approches et l'expertise des partenaires du PROCEAF III sont intéressantes sur le papier. Mais il n'existe pas ou peu une recherche d'intégration de cette complémentarité, dans la construction et la mise en œuvre du PROCEAF III. En final les ONG partenaires restent dans un fonctionnement isolé, non partenarial, malgré leur appartenance au PROCEAF en tant que programme inter associatif.
- On note une trop grande dispersion géographique et thématique des actions et des projets au regard des moyens financiers disponibles et au nombre de partenaires. Cela nuit à la cohérence et à l'efficacité des activités entreprises, n'encadre pas suffisamment le travail de concertation, et ne facilite pas une communication et une visibilité vers l'extérieur.
- Les stratégies des partenaires sur le soutien global et dans la durée à des établissements dits de référence et sur la formation d'enseignants, qui sont les deux objectifs majeurs et opérationnels du PROCEAF III, ne sont plus totalement adaptées et pertinentes dans le contexte actuel et doivent évoluer.
- La démarche institutionnelle et partenariale des partenaires terrain vis-à-vis des acteurs du secteur éducation en Afghanistan est annoncée comme élément de stratégie mais en réalité, le manque de concertation et de consensus sur ce sujet (qui divise les partenaires), et l'absence d'objectifs précis empêchent un investissement sur ce champ.

IV.2 Recommandations

10. Recentrer le PROCEAF autour d'une stratégie précise et d'axes d'intervention limités;
11. Choisir soigneusement des axes d'intervention et thématiques précis et limités en fonction des besoins et opportunités, de l'expérience et expertise des partenaires, et des zones de convergence ou d'intérêts communs entre les partenaires
12. Définir précisément dès la phase de programmation des actions transversales /collectives réalistes et acceptées par tous les partenaires et les gérer comme des projets « communs » (avec budget, planning, IOV, responsabilités...)
13. Inciter les partenaires à élaborer des projets « individuels » en partenariat (dans lesquels la collaboration entre deux (ou trois ou quatre...) partenaires est effective).
14. Rééquilibrer la stratégie, les objectifs et le budget dans le futur programme en faveur de plus de coordination et de plus d'activités « internes » et communes de type « recherche et développement » et renforcement de capacités, et moins d'actions et moyens pour le terrain;
15. Renforcer les capacités des structures et des ressources humaines des partenaires sur le terrain en faisant appel à une expertise externe en terme éducatif/pédagogique et en management de projet. Solidarité Laïque doit mieux mobiliser son réseau d'associations, syndicats...et les ressources humaines associées, comme cela avait été pensé pour le Proceaf III. Il est nécessaire pour cela de bien définir au préalable les besoins, la stratégie et les objectifs, les activités, le plan d'actions et un budget précis.
16. Redéfinir et faire évoluer la stratégie opérationnelle⁵ de l'action et des activités à entreprendre sur le terrain suivant les idées suivantes:

⁵ Cela concerne la stratégie d'intervention opérationnelle du Proceaf et non des stratégies individuelles des partenaires. L'évaluation ne positionne pas les recommandations sur le niveau individuel des partenaires.

- Dépasser au niveau stratégique le niveau « micro local » de l'établissement scolaire et avoir une vision et stratégie au niveau local de la province ou du district. Cela ne veut pas dire rejet ou abandon de l'approche établissement modèle mais l'intégration et une application concrète et cohérente de celle-ci dans une stratégie plus large.
- Se rapprocher des bureaux provinciaux de l'éducation (PED) et développer une collaboration étroite dès la phase de programmation ;
- Développer une réelle stratégie et action de collaboration, réaliste et acceptée par tous, en direction du ministère de l'éducation (au niveau central) et autres acteurs du secteur éducatif ciblés pour des actions de concertation (échanges d'expériences et réflexion stratégique ; capitalisation ; développement d'outils...) pour une meilleure communication et recherche d'opportunités de financement
- Recentrer les actions terrain sur deux axes ou thématiques : (a) équipement d'écoles en bibliothèques, installation de sport, laboratoires de sciences et salles informatiques ; et b) formation d'enseignants, de formateurs ou autre personnel), deux axes qui doivent être articulés pour une action efficace et durable.
- Appuyer des structures éducatives locales, pas seulement les écoles mais aussi les centres de formation d'enseignants (TTC)

VJ. CONCLUSION ET RECOMMANDATION GENERALE

Le PROCEAF III a permis de nombreuses réalisations et activités de soutien à l'éducation avec un niveau de sérieux et de qualité satisfaisant comme l'aurait permis un mécanisme de financement individuel classique. Cependant il est certain que le PROCEAF comme programme inter associatif permet en tant que guichet de financement à des petites ONG d'obtenir une subvention publique qu'elle ne pourrait pas mobiliser en temps normal. D'autre part cela a permis à ces ONG de terrain de mieux se connaître et montrent aujourd'hui une volonté de garder le contact et de poursuivre une certaine forme de collaboration quelque soit le devenir du Proceaf.

Le bilan du programme inter associatif PROCEAF III sur la dynamique collective est en final très faible et ne montre aucune évolution positive depuis le PROCEAF II. La déception et la frustration de l'ensemble des membres sont importantes comme l'ont exprimé pendant l'évaluation les personnes au niveau des sièges et du terrain. À part les collaborations bilatérales observées sur le volet formation, il n'y a pas de résultats tangibles en terme d'actions collectives au niveau du terrain, synonyme d'une concertation fructueuse, tant en interne qu'en externe (auprès des principaux acteurs du secteur éducatif comme le ministère de l'éducation). La plupart des acteurs et personnes impliqués dans le PROCEAF III fournissent des efforts, mais ceux-ci ont été mal réfléchis et mal posés au départ (programmation) et font face pendant la mise en œuvre à une inertie du système de gouvernance et un manque de moyens et d'organisation de la coordination (terrain). L'évaluation n'omet pas ici de mentionner un élément de contexte important : l'incapacité du coordinateur d'assurer des missions de suivi sur le terrain après l'enlèvement de son personnel en début de Proceaf III.

Suivant les principes et objectifs d'un programme inter associatif, le Proceaf III est construit avec de bonnes ambitions et intentions mais qui ne sont pas suffisamment en rapport :

- i) au contexte sécuritaire et politique difficile et volatile de l'Afghanistan aujourd'hui;
- ii) aux particularités des partenaires qui prennent par au collectif Proceaf III (petites et moyennes ONG, très différentes les unes des autres et qui montrent des problèmes de volonté, maturité et capacité pour une démarche collective du type PIA) ;
- iii) aux faibles moyens financiers et durée (24 mois) dont dispose le programme pour la recherche d'une démarche collective. L'évaluation pointe un problème important de programmation et d'adaptation de l'approche PIA au regard du contexte géopolitique et des facteurs spécifiques (durée, montant du financement, nature des partenaires...) du Proceaf.

L'évaluation conclue que malgré 6 ans d'expérience et 3 phases d'exécution, le programme inter associatif PROCEAF n'a pas réussi à trouver sa propre raison d'être et sa dynamique. La concertation

est trop guidée par l'appât du financement et n'est pas auto induite de l'intérieur par une véritable *concertation initiale* entre les partenaires d'exécution et le coordinateur Solidarité Laïque.

Malgré ce bilan mitigé du programme dans sa dimension concertée et inter associative, et malgré la complexité et difficulté du contexte afghan, l'évaluation confirme la pertinence et la faisabilité d'un PIA dans le domaine éducatif en Afghanistan. Ceci dit au vu des résultats faibles depuis les débuts du Proceaf sur la concertation, et au vu des dysfonctionnements du système de gouvernance et de coordination, cela passe dans l'éventualité d'un Proceaf IV par des changements majeurs sur la stratégie d'intervention et le dispositif. Ces changements préconisés par l'évaluation sont explicités dans les recommandations d'ordre stratégique et générales exposées plus haut.