

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de la coopération au développement dans le domaine de la formation professionnelle

Direction du développement et de la coopération

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	202.21174
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	5
Das Wesentliche in Kürze.....	7
L'essenziale in breve	10
Key facts.....	13
1 Mission et déroulement	16
1.1 Contexte : de quoi s'agit ?	16
1.2 Objectif et questions d'audit	17
1.3 Etendue de l'audit et principe	18
1.4 Documentation et entretiens	18
1.5 Discussion finale	19
2 Stratégie et conditions-cadres : la DDC face à une grande complexité.....	20
3 Conception des projets.....	26
3.1 Intégration de l'ensemble des enjeux, des acteurs et actrices et des parties prenantes	26
3.2 Les réflexions sur la pérennité intégrées dès la conception des projets.....	27
3.3 Coordination assurée avec les autres offices fédéraux.....	29
4 Gestion de projet et réalisations.....	32
4.1 Traçabilité des projets assurée	32
4.2 Bonne pratique avec la mise à l'échelle des résultats.....	34
4.3 Coordination avec les autres donateurs : des projets en commun mais parler d'une même voix reste difficile	36
4.4 Peu de partenariats public-privé	38
5 Pérennité des interventions une fois les projets terminés	41
5.1 Poursuite du financement, une question épineuse	41
5.2 Secteur économique privé difficile à impliquer.....	45
5.3 Dépendance des écoles vis-à-vis des sources de financement externes	47
6 Gestion du savoir, système de pilotage et d'indicateurs	49
6.1 Système d'indicateurs et nouvelle base de données	49
6.2 Multitude d'instruments à disposition mais peu d'informations sur la pérennité des projets.....	50

6.3	Peu d'analyses de trajectoires des jeunes formés	52
6.4	Gestion du savoir et des compétences : un défi compte tenu de l'autonomie des bureaux de coopération	53
	Annexe 1 : Bases légales	56
	Annexe 2 : Abréviations	57
	Annexe 3 : Répartition géographique des projets de formation professionnelle	59

Audit de la coopération au développement dans le domaine de la formation professionnelle

Direction du développement et de la coopération

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le soutien au développement de la formation professionnelle dans le cadre des projets de la Direction du développement et de la coopération (DDC). L'acquisition de compétences professionnelles facilite l'insertion des jeunes sur le marché du travail et contribue à la réduction de la pauvreté, une priorité de la DDC. Sa stratégie et ses interventions se réfèrent aux Objectifs du développement durable (ODD) adoptés par l'ONU en 2015.

L'éventail des interventions menées par la DDC est large. Des projets visent par exemple à soutenir les jeunes au niveau de l'orientation par le biais des agences de l'emploi ou les écoles grâce à la fourniture d'équipements, à former des enseignants ou à mettre à jour des plans d'études. D'autres projets se focalisent sur le renforcement des conditions-cadres pour améliorer la gouvernance de la formation professionnelle. La DDC consacre quelque 40 millions de francs par an à ce secteur couvrant plus d'une quarantaine de pays. Près de 120 projets sont en cours ou prévus durant la période 2017–2024.

Les résultats de l'audit sont contrastés. Promouvoir la formation professionnelle est complexe et exigeant dans la mesure où la DDC doit intégrer les préoccupations tant éducatives qu'économiques, de même que de nombreux acteurs et actrices. Une fois les projets terminés, la pérennité des interventions est incertaine sans soutien externe et avec un financement propre. Le CDF est d'avis qu'il n'est pas judicieux de poursuivre des projets sans volonté claire des acteurs et actrices à s'engager pour pérenniser les actions entreprises. Il a émis sept recommandations.

Stratégie et conception des projets : une approche pragmatique de la DDC avec une grande marge de manœuvre

La prise en compte des différentes dimensions, la multitude des acteurs et actrices et des parties prenantes ainsi que la volonté d'avoir un changement en profondeur du système de formation professionnelle constituent un défi et rendent les interventions complexes. L'amélioration de la gouvernance est une tâche de longue haleine qui demande un volontarisme des acteurs et actrices et une stabilité politique. Les réformes s'inscrivent dans un horizon temporel long qui n'est pas toujours compatible avec des intérêts politiques à court terme.

La formation professionnelle fait l'objet d'une compréhension à géométrie variable selon les pays. Les références au modèle dual, soit l'alternance entre les lieux de formation, se heurtent aux réalités locales et génèrent des attentes pas toujours réalistes. Dans de nombreux pays, la formation se déroule d'abord en école et non en entreprise.

Dans les faits, de multiples interventions sont possibles. Chaque projet peut être qualifié de pertinent compte tenu du contexte local. La DDC agit de manière pragmatique en fonction des besoins identifiés par les bureaux de coopération. Combiner les orientations stratégiques avec la réalité du terrain représente un réel défi.

Privilégier les projets avec une perspective de mise à l'échelle des résultats et développer les partenariats public-privé

Sur la base des projets examinés, le CDF estime que leur traçabilité est assurée. Les bureaux de coopération disposent des connaissances et du savoir, de même que d'une grande latitude dans le choix et l'exécution des projets. Le suivi se fait de manière constante. La DDC n'hésite pas à stopper un projet en cas de dysfonctionnements ou si les réalisations ne correspondent pas aux résultats escomptés.

La mise à l'échelle des résultats d'un projet est une pratique à encourager. Il s'agit de débiter un projet au niveau local puis de reproduire et d'étendre les mesures à d'autres régions voire à tout le pays. Cette approche favorise l'appropriation des résultats par les acteurs et actrices.

La formation professionnelle est un secteur dédié à l'engagement des entreprises et fondations privées. Ceci permet d'avoir des moyens financiers supplémentaires, de bénéficier d'innovations ou encore de promouvoir les compétences suisses. Pourtant et bien qu'il s'agisse d'une priorité de la DDC, le nombre de partenariats public-privé reste faible.

Difficulté à poursuivre les activités une fois que les projets touchent à leur fin

Les perspectives de poursuivre les actions mises en place sans soutien extérieur sont faibles une fois les projets terminés. Assurer des sources de financement propres est difficile. Il en est de même pour garantir un développement régulier et autonome des capacités et des compétences. L'adaptation des conditions-cadres nécessite du temps et le résultat est incertain.

L'implication du secteur privé local est la clé de voûte du système, mais elle est souvent insuffisante. En effet, les entreprises ne perçoivent pas toujours la plus-value à soutenir la formation professionnelle. Elles voient d'abord le coût et non le bénéfice potentiel et sont ainsi peu enclines à engager des apprentis et à les encadrer. A cela s'ajoute le manque d'organisations du secteur privé dans certains pays avec des acteurs et actrices aux intérêts divergents.

Les écoles restent le plus souvent dépendantes de sources de financement externes. Elles se heurtent à un manque de moyens pour financer les travaux d'infrastructure, le maintien et l'entretien des équipements, la formation des enseignants ou encore la mise à jour des plans d'études. Raison pour laquelle elles cherchent des soutiens financiers auprès de multiples donateurs et donatrices. De plus, les écoles font face à un manque d'attractivité auprès du corps enseignant.

Multitude d'instruments à disposition pour le pilotage : un défi pour garantir la cohérence

La DDC dispose d'une multitude d'outils pour le suivi des projets et programmes tels que le controlling, le monitoring et l'évaluation. Elle a mis en place un nouveau système d'indicateurs ainsi qu'une base de données qui devrait assurer davantage de cohérence entre le niveau opérationnel des projets, celui des programmes et la perspective stratégique.

L'intérêt pour les analyses sur la pérennité des projets est limité alors qu'il s'agit d'un critère d'évaluation défini par l'Organisation pour la coopération et le développement économique. Ces analyses seraient utiles compte tenu des risques élevés de voir les actions s'arrêter après le retrait de la DDC. De même, les analyses de trajectoire restent peu utilisées dans le suivi des bénéficiaires. Elles sont pourtant un instrument essentiel pour connaître l'évolution des parcours professionnels.

Prüfung der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Berufsbildung

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Unterstützung bei der Entwicklung der Berufsbildung im Rahmen der Projekte der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) geprüft. Das Erwerben von Fachkompetenzen erleichtert jungen Menschen den Eintritt in den Arbeitsmarkt und trägt zur Armutsbekämpfung bei, welche eine Priorität der DEZA ist. Ihre Strategie und ihre Massnahmen orientieren sich an den 2015 von der UNO verabschiedeten Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG).

Das Spektrum der Interventionen der DEZA ist breit. Projekte zielen zum Beispiel darauf ab, junge Menschen bei der Orientierung durch Arbeitsagenturen oder Schulen durch die Bereitstellung von Ausstattung zu unterstützen, Lehrkräfte auszubilden oder Lehrpläne auf den neuesten Stand zu bringen. Andere Projekte konzentrieren sich darauf, die Rahmenbedingungen zu stärken, um die Governance der Berufsbildung zu verbessern. Die DEZA wendet jährlich circa 40 Millionen Franken für diesen Bereich auf, der mehr als 40 Länder umfasst. Rund 120 Projekte laufen bereits oder sind für den Zeitraum 2017–2024 geplant.

Die Ergebnisse der Prüfung fallen gemischt aus. Die Förderung der Berufsbildung ist komplex und anspruchsvoll, da die DEZA sowohl bildungspolitische als auch wirtschaftliche Belange sowie zahlreiche Akteure und Akteurinnen einbeziehen muss. Nach Abschluss der Projekte ist es ungewiss, ob die Interventionen ohne externe Unterstützung und mit eigener Finanzierung nachhaltig Bestand haben. Die EFK ist der Ansicht, dass es nicht sinnvoll ist, Projekte fortzuführen, wenn die Akteure und Akteurinnen nicht klar gewillt sind, sich für die Nachhaltigkeit der ergriffenen Massnahmen einzusetzen. Sie gab sieben Empfehlungen ab.

Strategie und Gestaltung der Projekte: ein pragmatischer Ansatz der DEZA mit viel Handlungsspielraum

Die Berücksichtigung der verschiedenen Dimensionen, die Vielzahl der Akteure und Akteurinnen und Stakeholder sowie der Wunsch nach einer tiefgreifenden Veränderung des Berufsbildungssystems stellen Herausforderungen dar und machen die Interventionen komplex. Die Verbesserung der Governance ist eine langfristige Aufgabe, die Bereitschaft bei den Akteuren und Akteurinnen sowie politische Stabilität voraussetzt. Reformen haben einen langen Zeithorizont, der nicht immer mit kurzfristigen politischen Interessen vereinbar ist.

Das Verständnis von Berufsbildung ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgeprägt. Verweise auf das duale System, bei dem verschiedene Lernorte im Wechsel besucht werden, prallen auf die lokalen Gegebenheiten und führen zu Erwartungen, die nicht immer realistisch sind. In vielen Ländern findet die Ausbildung in erster Linie in der Schule und nicht im Betrieb statt.

In der Praxis sind vielfältige Interventionen möglich. Jedes Projekt kann unter Berücksichtigung des lokalen Kontexts als relevant eingestuft werden. Die DEZA handelt pragmatisch nach den von den Kooperationsbüros ermittelten Bedürfnisse. Die strategischen Orientierungen mit den Gegebenheiten vor Ort zu verbinden, stellt eine echte Herausforderung dar.

Projekte mit Aussicht auf Skalierung der Ergebnisse und Entwicklung von öffentlich-privaten Partnerschaften bevorzugen

Auf der Grundlage der geprüften Projekte ist die EFK der Ansicht, dass die Nachvollziehbarkeit gewährleistet ist. Die Kooperationsbüros verfügen über die Kenntnisse und das Wissen sowie einen grossen Spielraum bei der Auswahl und Durchführung von Projekten. Diese werden laufend überwacht. Die DEZA zögert nicht, ein Projekt zu stoppen, wenn es zu Missständen kommt oder wenn die Umsetzungen nicht den erwarteten Ergebnissen entsprechen.

Die Skalierung von Projektergebnissen ist eine Praxis, die gefördert werden soll. Es geht darum, ein Projekt auf lokaler Ebene zu lancieren, die Massnahmen in grösserem Massstab zu replizieren und auf andere Regionen oder das ganze Land auszuweiten. Dieser Ansatz ermutigt die Akteure und Akteurinnen, Verantwortung für die Ergebnisse zu übernehmen.

Im Bereich der Berufsbildung wird das Engagement von privaten Unternehmen und Stiftungen angestrebt. Dies ermöglicht es, zusätzliche finanzielle Mittel zu erhalten, von Innovationen zu profitieren oder auch Schweizer Kompetenzen zu fördern. Obwohl es sich dabei um eine Priorität der DEZA handelt, ist die Zahl der öffentlich-privaten Partnerschaften gering.

Schwierigkeiten, die Tätigkeiten nach dem Ende der Projekte fortzusetzen

Die Aussichten, die eingeführten Massnahmen ohne externe Unterstützung fortzusetzen, sind nach Abschluss der Projekte gering. Die Sicherung eigener Finanzierungsquellen ist schwierig. Ebenso wie die Gewährleistung einer regelmässigen und eigenständigen Weiterentwicklung der Fähigkeiten und Kompetenzen. Die Anpassung der Rahmenbedingungen braucht Zeit und das Ergebnis ist ungewiss.

Die Einbeziehung des lokalen Privatsektors ist ein Eckpfeiler des Systems, aber oft unzureichend. Denn die Unternehmen erkennen nicht immer den Mehrwert, den sie in der Unterstützung der Berufsbildung erhalten. Sie sehen in erster Linie die Kosten und nicht den potenziellen Nutzen und sind daher wenig geneigt, Auszubildende einzustellen und zu betreuen. Hinzu kommt, dass es in einigen Ländern mit Akteuren und Akteurinnen, die unterschiedliche Interessen verfolgen, an Organisationen des Privatsektors mangelt.

Die Schulen bleiben meist auf externe Finanzierungsquellen angewiesen. Ihnen fehlen die Mittel, um Infrastrukturarbeiten, die Wartung und Pflege der Ausstattung, die Ausbildung der Lehrkräfte oder die Aktualisierung der Lehrpläne zu finanzieren. Deshalb suchen sie finanzielle Unterstützung bei zahlreichen Spenderinnen und Spendern. Darüber hinaus haben die Schulen Schwierigkeiten, Lehrkräfte zu finden.

Eine Vielzahl verfügbarer Steuerungsinstrumente: eine Herausforderung für die Gewährleistung der Kohärenz

Die DEZA verfügt über eine Vielzahl von Instrumenten, um die Projekte und Programme zu überwachen, wie das Controlling, das Monitoring und die Evaluation. Sie hat ein neues Indikatorensystem sowie eine Datenbank eingerichtet, die für mehr Kohärenz zwischen der

operativen Ebene der Projekte, der Programmebene und der strategischen Perspektive sorgen soll.

Das Interesse an Analysen zur Nachhaltigkeit von Projekten ist begrenzt, obwohl es sich dabei um ein von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung definiertes Bewertungskriterium handelt. Solche Analysen wären angesichts des hohen Risikos, dass die Massnahmen nach dem Abzug der DEZA eingestellt werden, hilfreich. Auch bei der Überwachung der Begünstigten kommen nach wie vor kaum Pfadanalysen zum Einsatz. Sie sind jedoch ein wesentliches Instrument, um die Entwicklung der beruflichen Laufbahn zu verfolgen.

Originaltext auf Französisch

Verifica della cooperazione allo sviluppo nel settore della formazione professionale

Direzione dello sviluppo e della cooperazione

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il sostegno allo sviluppo della formazione professionale nel quadro dei progetti della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). L'acquisizione di competenze professionali facilita l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e contribuisce a una delle priorità della DSC, ossia la lotta contro la povertà. La strategia e le misure di quest'ultima sono definite sulla base degli obiettivi di sviluppo sostenibili (OSS) adottati dall'ONU nel 2015.

La DSC intraprende una grande varietà di misure. Alcuni progetti sono volti, ad esempio, a offrire servizi di orientamento ai giovani tramite agenzie di collocamento, a fornire attrezzatura alle scuole, a formare gli insegnanti o ad aggiornare i programmi di studio. Altri, invece, si concentrano sul consolidamento delle condizioni quadro al fine di migliorare la gestione della formazione professionale. La DSC investe circa 40 milioni di franchi all'anno in questo settore e le sue attività coinvolgono più di 40 Paesi. Dal 2017 al 2024, sono stati avviati o pianificati quasi 120 progetti.

Dalla verifica sono emersi risultati contrastanti. La promozione della formazione professionale è un compito complesso e impegnativo. La DSC deve tener conto non solo degli interessi sul piano economico e dell'istruzione, ma anche di quelli delle molteplici parti interessate. Una volta conclusi i progetti, in mancanza di un sostegno esterno o con un finanziamento proprio non è possibile garantire la continuità delle misure. Il CDF ritiene inopportuno che la DSC porti avanti i propri progetti senza una volontà esplicita delle parti coinvolte di impegnarsi per dare seguito alle misure intraprese. Di conseguenza, il CDF ha formulato sette raccomandazioni.

Strategia ed elaborazione dei progetti: un approccio pragmatico della DSC con grande margine di manovra

I diversi aspetti da considerare, la molteplicità dei soggetti e delle parti interessate nonché la volontà di trasformare radicalmente il sistema di formazione professionale costituiscono una vera e propria sfida e rendono complessa l'attuazione delle misure. Il miglioramento della gestione della formazione professionale è un compito di ampio respiro che richiede stabilità politica e volontà da parte dei soggetti coinvolti. Le riforme si iscrivono in una prospettiva a lungo termine, che non è però sempre compatibile con gli interessi politici a breve termine.

Il modo di concepire la formazione professionale varia da Paese a Paese. I sistemi che richiamano il modello duale, vale a dire un modello che prevede un'alternanza tra i luoghi di formazione, si scontrano con le realtà locali e generano aspettative non sempre realizzabili. In numerosi Paesi la formazione si svolge principalmente nelle scuole e non nelle imprese.

In teoria, le misure possibili sono molte. Ogni progetto può essere considerato opportuno a seconda del contesto locale. La DSC opera in modo pragmatico sulla base delle esigenze

identificate dagli uffici di cooperazione. Conciliare gli orientamenti strategici con la realtà locale rappresenta una grande sfida.

Elaborare progetti con una prospettiva di scalabilità dei risultati e istituire partenariati pubblico-privati

Sulla base dei progetti esaminati, il CDF ritiene che la loro tracciabilità sia garantita. Gli uffici di cooperazione dispongono di conoscenze e competenze, nonché di un grande margine di manovra nella scelta e nella realizzazione di progetti. Questi sono sottoposti a un monitoraggio costante. La DSC blocca immediatamente un progetto in caso di irregolarità o se, nel concreto, i risultati non sono quelli sperati.

La scalabilità dei risultati di un progetto va incentivata. Questa pratica consiste nell'avviare un progetto a livello locale per poi riprodurlo su scala maggiore ed estendere le misure ad altre regioni o a tutto il Paese. Si tratta di un approccio che permette alle parti interessate di adeguare al meglio i risultati secondo il contesto locale.

Il settore della formazione professionale punta al coinvolgimento di imprese e fondazioni private. Ciò permette di ricevere mezzi finanziari supplementari, di poter accedere a strumenti innovativi, nonché di promuovere il know-how svizzero. Pur essendo una priorità della DSC, il numero di partenariati pubblico-privati rimane però esiguo.

Difficoltà di proseguire le attività dopo la conclusione dei progetti

Una volta conclusi i progetti, le possibilità di dare continuità alle misure attuate sono esigue senza aiuti esterni. Provvedere a fonti di finanziamento interne è difficile e garantire uno sviluppo regolare e autonomo delle capacità e delle competenze è altrettanto complesso. L'adattamento delle condizioni quadro richiede tempo e il suo esito è incerto.

Coinvolgere il settore privato locale è la chiave di volta del sistema, ma spesso non basta. In realtà, le imprese non riconoscono sempre un valore aggiunto nel sostenere la formazione professionale. Vedono innanzitutto i costi e non i potenziali vantaggi e sono, di conseguenza, poco propense ad assumere e formare apprendisti. A tutto ciò, in alcuni Paesi, si aggiunge la mancanza di organizzazione del settore privato e la divergenza di interesse di quest'ultimo.

Nella maggior parte dei casi, le scuole rimangono dipendenti da fonti di finanziamento esterne. Devono confrontarsi con la mancanza di fondi per finanziare i lavori di infrastruttura, la manutenzione e la cura dell'attrezzatura, la formazione degli insegnanti e l'aggiornamento dei programmi di studio. Proprio per tali motivi ricercano il sostegno finanziario di diversi donatori. Inoltre, le scuole hanno difficoltà ad attirare gli insegnanti.

Molteplici strumenti di gestione: una sfida per garantire la coerenza

La DSC dispone di numerosi strumenti per monitorare i progetti e i programmi, come il controlling, il monitoraggio e la valutazione. Ha introdotto un nuovo sistema di indicatori e una banca dati che dovrebbe garantire maggiore coerenza tra il livello operativo dei progetti e dei programmi e la prospettiva strategica.

Le analisi concernenti la continuità dei progetti non suscitano grande interesse, sebbene si tratti di un criterio di valutazione stabilito dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo. Tali analisi sarebbero utili considerato il rischio elevato che le misure della DSC non

trovino seguito una volta conclusi i progetti. Anche le analisi di traiettoria sono poco utilizzate nel monitoraggio dei beneficiari. Si tratta, tuttavia, di uno strumento essenziale per seguire l'evoluzione dei percorsi professionali.

Testo originale in francese

Audit of development cooperation in vocational and professional education and training

Swiss Agency for Development and Cooperation

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) has examined support for the development of vocational and professional education and training (VPET) within the framework of projects run by the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). Acquiring vocational and professional skills helps young people enter the labour market and contributes to poverty reduction, which is a priority for the SDC. Its strategy and activities are based on the Sustainable Development Goals (SDGs) adopted by the UN in 2015.

The range of activities carried out by the SDC is broad. Projects aim, for example, to provide young people with guidance through employment agencies or to support schools by supplying equipment, training teachers or updating curricula. Other projects focus on strengthening framework conditions to improve the VPET governance. The SDC devotes some CHF 40 million a year to this sector, which spans more than forty countries. Nearly 120 projects are underway or planned for the period 2017-2024.

The audit findings are mixed. Promoting VPET is complex and demanding because the SDC has to integrate both educational and economic concerns, as well as those of many players. Once projects are completed, the long-term sustainability of activities is uncertain without external support and own funding. The SFAO is of the opinion that it is unwise to pursue projects without a clear willingness on the part of those involved to ensure that the actions undertaken have a lasting impact. It made seven recommendations.

Project strategy and design: SDC takes a pragmatic approach with plenty of room for manoeuvre

Taking into account the various dimensions, the multitude of players and stakeholders, and the desire to bring about in-depth change in the VPET system, are a challenge and complicate the activities involved. Improving governance is a long-term task that requires the will of the players involved and political stability. The reforms have a long-term horizon that is not always compatible with short-term political interests.

Understanding of VPET varies from country to country. References to the dual model, i.e. alternating between different training locations, clash with local realities and generate expectations that are not always realistic. In many countries, training takes place primarily in schools and colleges, and not in companies.

In practice, there are many possible approaches. Each project can be considered relevant to the local context. The SDC acts pragmatically according to the needs identified by the cooperation offices. Combining strategic priorities with the reality on the ground is a real challenge.

Prioritise projects with a view to scaling up results and develop public-private partnerships

On the basis of the projects examined, the SFAO found that their traceability is assured. The cooperation offices have the knowledge and expertise, as well as considerable latitude in selecting and implementing projects. Monitoring is carried out on an ongoing basis. The SDC does not hesitate to stop a project if it is not working properly or if the results do not match the expected outcomes.

Scaling up the results of a project is a practice that should be encouraged. This involves starting a project at local level and then reproducing and extending the measures to other regions or even the whole country. This approach encourages players to assume responsibility for the results.

VPET is a sector dedicated to the commitment of private companies and foundations. This makes it possible to obtain additional financial resources, benefit from innovations and promote Swiss skills. However, despite this being a priority for the SDC, the number of public-private partnerships remains low.

Difficulty in continuing activities once projects come to an end

There is little prospect of continuing activities without external support once projects have ended. Securing their own sources of funding is difficult. The same applies to guaranteeing the regular and autonomous development of skills and expertise. It takes time to adapt the framework conditions, and the outcome is uncertain.

The involvement of the local private sector is the keystone of the system, but it is often insufficient. Companies do not always see the added value of supporting VPET. They see the cost rather than the potential benefit, and are therefore reluctant to take on apprentices and mentor them. Added to this is the lack of private sector organisations in some countries, and the fact that players have diverging interests.

More often than not, schools and colleges remain dependent on external sources of funding. They are faced with a lack of resources to finance infrastructure work, the maintenance and upkeep of equipment, teacher training and the updating of curricula. This is why they seek financial support from a wide range of donors. Moreover, schools and colleges are faced with the problem of being unattractive to teachers.

A multitude of steering instruments: a challenge to ensure coherence

The SDC has a multitude of tools at its disposal for monitoring projects and programmes, such as controlling, monitoring and evaluation. It has introduced a new system of indicators and a database which should ensure greater coherence between the operational level of projects, the programme level and the strategic perspective.

There is limited interest in analyses of long-term project sustainability, even though this is an evaluation criterion defined by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). These analyses would be useful in view of the high risk of activities ending once the SDC withdraws. Similarly, trajectory analyses are rarely used to monitor recipients. They are, however, an essential tool for tracking career paths over time.

Original text in French

Prise de position générale de la Direction du développement et de la coopération

La DDC remercie le CDF et l'équipe en charge de l'audit pour la clarté et la qualité du rapport ainsi que pour la bonne collaboration. Le rapport reconnaît la diversité et la complexité des interventions de la DDC dans le domaine de l'acquisition des compétences professionnelles et de l'insertion sur le marché du travail. Il reconnaît également que la DDC dispose des instruments de pilotage adéquats pour un bon suivi des projets et conçoit des projets en fonction des contextes et des besoins locaux. Des progrès dans la prise en compte de la durabilité des interventions sont également soulignés. Le rapport reconnaît les nombreux défis liés à la mise en œuvre de partenariats public-privé dans le domaine de la formation professionnelle.

Cet exercice revêt une grande importance pour la DDC, au vu du volume des moyens financiers octroyés au thème de la formation professionnelle et du nombre de projets. Les appréciations et recommandations du CDF permettront à la DDC d'optimiser encore davantage ses interventions dans le domaine du développement des compétences professionnelles. Les recommandations sont acceptées dans leur intégralité et sont, pour certaines d'entre elles, déjà en cours de mise en œuvre, tout particulièrement le développement d'instruments et formations pour la mise en œuvre d'un plus grand nombre de partenariats et de cofinancements avec le secteur privé.

La DDC remercie également le CDF d'avoir mis en évidence la nécessité de réaliser des analyses des trajectoires des bénéficiaires. Ces analyses s'avèrent essentielles afin de connaître le degré d'insertion sur le marché du travail des bénéficiaires et l'évolution de leurs parcours professionnels. Cependant, il faut souligner que la DDC opère dans des contextes de plus en plus fragiles qui demandent de l'agilité et une adaptation constante aux contextes, dans une logique d'accompagnement des acteurs locaux, de localisation de l'aide et de renforcement des capacités.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte : de quoi s'agit ?

La formation professionnelle constitue un élément important de la coopération suisse au développement. L'acquisition de compétences professionnelles apporte une contribution à la réduction de la pauvreté grâce au développement économique et social induit. Assurant le lien entre l'école et le monde du travail, la formation professionnelle favorise l'employabilité des jeunes et devrait leur permettre d'avoir un revenu plus élevé. Par son action, la Direction du développement et de la coopération (DDC) contribue au renforcement des systèmes de formation professionnelle et cherche à faciliter l'insertion des jeunes sur le marché du travail. Sa démarche s'inscrit dans la cadre des Objectifs du développement durable (ODD)¹ et de l'Agenda 2030 adopté en 2015 par l'ONU.

La création d'emplois décents figure parmi les objectifs stratégiques de la DDC pour la période 2021–2024. Soutenir l'offre de formation professionnelle s'insère dans cet objectif. Il s'agit de développer des formations adaptées aux besoins locaux tout en s'appuyant sur les éléments faisant la renommée du système suisse, à savoir le modèle dual. Son action s'inscrit dans une démarche incluant les besoins des populations, les intérêts de la Suisse et la valeur ajoutée que peut offrir la coopération internationale suisse. Le thème se prête à la promotion de partenariats avec le secteur privé et suppose un engagement des entreprises.

La formation professionnelle n'est pas un nouveau domaine d'activités de la DDC. Dans certains pays à l'image du Népal, elle a développé des projets dans ce secteur depuis plus de 50 ans. Ce domaine a pris une importance accrue à partir de la période 2017–2020, dans la mesure où le Parlement a augmenté les engagements en faveur de l'éducation, domaine qui inclut la formation professionnelle. Ainsi la DDC a accru son budget pour l'ensemble du secteur éducation de 50 % pour atteindre 660 millions de francs durant la période 2017–2020².

Les projets de la DDC en matière de développement des compétences professionnelles couvrent un large éventail de thèmes, parmi lesquels :

- Alphabétisation des jeunes afin de s'insérer sur le marché du travail
- Soutien aux jeunes en matière d'orientation et de développement de compétences, par exemple par le biais des agences de l'emploi
- Soutien à l'entrepreneuriat
- Développement d'instruments et de compétences pour identifier les besoins du marché du travail
- Soutien à l'institutionnalisation de la formation professionnelle, soit par le développement de conditions-cadres nationales

¹ ODD 1, lutte contre la pauvreté ; ODD 4, éducation de qualité ; ODD 6, travail décent.

² Voir par exemple : Conseil fédéral (2019). Les activités internationales de la Suisse en matière de formation professionnelle. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.3506, Claude Hêche, 15.06.2017. Berne, décembre 2019, p. 18.

- Soutien aux écoles de formation professionnelle, par la fourniture de matériels, la formation des enseignants ainsi que la mise à niveau de curricula et de plans d'études
- Soutien aux associations professionnelles afin qu'elles s'engagent dans la démarche de formation professionnelle en entreprise
- Développement de compétences dans des secteurs d'activités spécifiques (produits issus de l'agriculture, par exemple), afin de trouver des canaux de distribution.

Pour les projets de formation professionnelle au cours de la période 2017–2024³, la DDC a prévu un engagement financier de quelque 295 millions de francs, soit environ 40 millions de francs par an. Les projets couvrent plus d'une quarantaine de pays et près de 120 projets. Suite au retrait de la DDC de la plupart des pays d'Amérique latine, les interventions se concentrent sur l'Afrique sub-saharienne, l'Europe du sud-est jusqu'en Asie centrale, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, ainsi que l'Asie. La carte figurant à l'annexe 3 présente le portefeuille des projets de la DDC par pays pour l'année 2018 : 43 pays, 77 projets et 41,6 millions de francs.

La DDC est organisée de manière décentralisée. Le siège à Berne est en charge des développements stratégiques et du budget, de même que les crédits-cadre. Elle dispose de points focaux thématiques qui conseillent et soutiennent les bureaux de coopération (BuCo) situés à l'étranger. Cette organisation est couplée à une répartition par région du monde. La centrale examine puis approuve les projets proposés par les BuCo de même que les engagements financiers correspondants. Elle est active dans le domaine du transfert de connaissances et du savoir. Elle assure le fait de rendre compte des résultats obtenus.

Les BuCo font partie du réseau extérieur du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Selon les pays, ils sont intégrés à l'ambassade suisse. Disposant de connaissances locales, ils s'occupent des aspects opérationnels. Ils élaborent et revoient les stratégies du pays dont ils ont la responsabilité. Ils conçoivent des projets qu'ils soumettent ensuite à la Centrale. Une fois les projets approuvés, ils sont compétents pour régler les modalités d'exécution, assurer le suivi régulier et mandater des évaluations. Des conventions de collaboration (*Memorandum of Understanding*) avec les gouvernements sont souvent nécessaires. La réalisation des projets se fait soit par l'attribution d'un mandat à une ONG ou un bureau spécialisé, soit par une contribution allouée par exemple à un service gouvernemental, une agence multilatérale ou à une autre agence de coopération dans le cadre d'un projet commun. Plusieurs projets de formation professionnelle se font en collaboration avec d'autres agences de coopération.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'objectif de l'audit est d'apprécier si les projets de la DDC pour améliorer l'offre de formation professionnelle à l'étranger atteignent leurs objectifs et s'ils sont pérennes. Par pérennité, il s'agit de voir si les activités se poursuivent après la fin des projets et le retrait de la DDC.

³ Selon les données de la DDC, août 2023.

L'audit se concentre sur les trois questions suivantes :

1. La DDC obtient-elle les résultats escomptés avec l'offre de formation professionnelle grâce aux projets mis en œuvre sur place ?
2. L'offre de formation professionnelle développée grâce au soutien de la DDC est-elle efficace et pérenne ?
3. La DDC dispose-t-elle des instruments de pilotage et des indicateurs nécessaires pour adapter ou stopper ses projets de formation professionnelle ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

Après une phase préparatoire début 2022, l'audit s'est déroulé entre août 2022 et juillet 2023. Les informations présentent la situation à fin juillet 2023. L'audit respecte les principes fondamentaux de l'audit de performance (*International Standards of Supreme Audit Institutions*)⁴.

L'audit a été réalisé par Laurent Crémieux (responsable de l'audit) avec la collaboration de Stéphanie Locicero et Mario Luketic, ainsi que le soutien de Meryem Ter pour la phase préparatoire. Emmanuel Sangra, responsable du centre de compétences évaluation, en a assuré la supervision.

La réponse aux questions d'audit se base sur une approche combinant différents types d'analyses standards comme l'analyse documentaire, des entretiens et l'analyse de données sur les projets. A cela s'ajoute l'analyse de projets concrets dans trois pays retenus comme études de cas : Bénin, Bosnie-Herzégovine et Mongolie. Le CDF a choisi des pays situés sur des continents différents avec des contextes politico-économiques variés. Le CDF a examiné trois à quatre projets dans chacun des trois pays choisis parmi lesquels des projets clos, en cours et en début d'exécution. Le volume financier par pays se situe entre 25 et 50 millions de francs par pays pour les projets sélectionnés avec l'ensemble des phases réalisées ou planifiées, soit un total d'environ 100 millions de francs.

L'approche retenue permet de voir le processus d'apprentissage entre les projets ou entre les phases d'un même projet. La Mongolie présente l'intérêt que la DDC se retire de ce pays en 2024. L'équipe du CDF s'est rendue sur place afin d'avoir des discussions avec l'ensemble des acteurs et actrices et parties prenantes concernés de même que pour visiter les réalisations concrètes des projets de la DDC.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par l'ensemble des services de la DDC ainsi que par les autres acteurs et actrices consultés. Le CDF remercie la DDC, tout particulièrement les représentations suisses à l'étranger concernées, pour l'organisation et le déroulement des visites sur place. Les informations et documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

⁴ ISSAI-300-FR (intosai.org).

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 20 décembre 2023. Pour la DDC, ont pris part à cette séance le Chef du Domaine Economie et éducation, deux Chargées de programme du Domaine Economie et éducation et un Chargé de programme au Conseil thématique Afrique subsaharienne.

Le CDF était représenté par le responsable du centre de compétences Evaluations, le responsable de l'audit et une experte en évaluation, membre de l'équipe.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Stratégie et conditions-cadres : la DDC face à une grande complexité

Grande variété de projets intégrant une dimension de formation professionnelle

La formation professionnelle se trouve à la charnière des domaines d'intervention traditionnelles de la DDC, entre éducation et emploi. Beaucoup de projets figurent sous la bannière « formation professionnelle ». L'étendue va de la formation de base avec des projets d'alphabétisation incluant une dimension professionnelle aux mesures de soutien aux jeunes en difficulté ou sans emploi en passant par des projets cherchant à développer le système des écoles professionnelles et la formation en entreprise. La DDC dispose d'une stratégie précisant les objectifs et le cadre d'action dans ce domaine (voir encadré).

L'éventail de projets est très large. Il va du soutien aux écoles professionnelles pour le matériel, les programmes scolaires, les curricula et les compétences des enseignants au soutien aux agences de l'emploi pour prendre en charge les besoins particuliers des jeunes sans expérience professionnelle, en passant par le soutien à la création d'entreprises pour les jeunes. D'autres projets portent sur le développement de conditions-cadres nationales visant à ancrer les principes de formation professionnelle dans des bases légales.

Stratégie de la DDC pour l'éducation

La stratégie de la DDC pour l'éducation de 2017, reprise sous forme de directives thématiques en 2022, traite de l'éducation de base et du développement de compétences professionnelles. La DDC développe une approche où l'éducation de base et la formation professionnelle sont interconnectées. Elle a une vision d'une formation professionnelle permettant à tout individu de s'intégrer durablement sur le marché de l'emploi en bénéficiant de conditions de travail décentes. Les personnes formées peuvent s'engager dans l'économie formelle ou informelle, comme employés ou indépendants. L'employabilité des apprentis constitue un élément clé pour la DDC. Les mécanismes de formation doivent reposer sur un contenu à la fois théorique et pratique, « à l'image du système d'apprentissage dual pratiqué en Suisse »⁵.

L'action de la DDC s'inspire du contexte suisse en matière d'éducation. Pour la formation professionnelle, le modèle dual d'enseignement est présenté comme exemplaire du fait du partage de responsabilités entre les secteurs public et privé⁶. Le développement de compétences professionnelles s'adresse en règle générale aux jeunes de 15 à 24 ans⁷. La DDC inscrit son action dans une approche systémique englobant l'ensemble des institutions, acteurs et actrices et parties prenantes. Ceci suppose l'existence de politiques sectorielles et d'une volonté commune de renforcer la gouvernance, de développer les capacités institutionnelles et les ressources financières. Pour ce faire, la DDC accorde une importance particulière au dialogue politique.

Le développement des compétences professionnelles relève de différents domaines politiques. Selon la DDC, même s'il s'agit d'améliorer l'employabilité et le niveau de revenus,

⁵ Education – L'engagement de la DDC pour une éducation de base et une formation professionnelle. Berne, DDC, 2017.

⁶ Stratégie de la DDC pour l'éducation – Education de base et développement de compétences professionnelles. Berne, DDC, 2017, p. 17.

⁷ La tranche d'âge peut être étendue si le public-cible est composé de personnes vulnérables.

les finalités peuvent être différentes avec des objectifs variés et parfois contradictoires⁸. Le schéma présenté ci-dessous indique les dimensions dans lesquelles la DDC peut intervenir en fonction d'une orientation sur l'emploi ou les systèmes éducatifs et une dimension de politique économique ou de politique sociale.

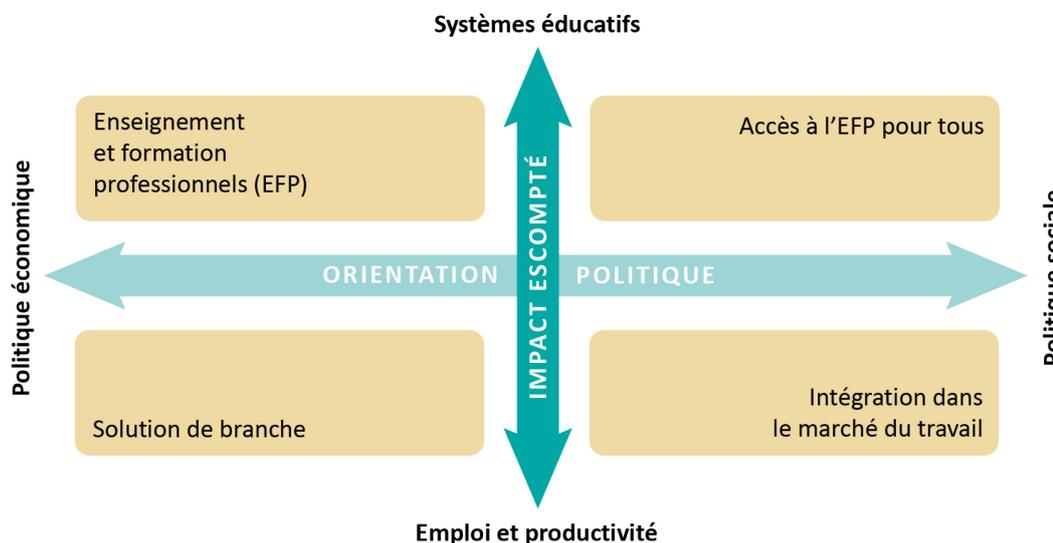


Schéma 1 : Dimensions du système de développement de compétences professionnelles selon la DDC. Source : DDC, typologie du DCP, mars 2019, p. 2. Présentation : CDF.

Ceci explique les multiples possibilités d'interventions, soit sur les systèmes éducatifs, soit sur le marché du travail, soit sur l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle, soit sur des solutions associant le secteur privé. D'une certaine manière, tout projet peut trouver sa place en fonction du contexte et des défis à relever. Il est ainsi possible d'apporter des améliorations ciblées ou alors d'agir de manière systémique. Tout est envisageable.

La DDC se limite toutefois à soutenir la formation professionnelle de base, correspondant aux filières d'apprentissage. Elle n'encourage pas des projets en faveur de formation professionnelle tertiaire, soit au niveau post obligatoire.

Haut niveau de complexité

Développer l'offre de formation professionnelle à l'étranger est complexe. Il s'agit de prendre en compte une multitude de dimensions couvrant les systèmes éducatifs et économiques (voir schéma 2).

Corollaire de cet aspect multi-dimensionnel, les projets doivent intégrer de nombreux acteurs et actrices et parties prenantes : autorités chargées de l'éducation, de l'emploi et de l'économie ; écoles et centres de formation ; organisations patronales et organisations représentant les artisans. Il est nécessaire d'impliquer à la fois les acteurs et actrices de la formation, de l'emploi ainsi que les acteurs et actrices économiques privés. Ceci tant au niveau local que national.

⁸ DDC (2019). Typologie du DCP – Orientation et impact du développement des compétences professionnelles. Berne, DDC, Réseau économie et emploi, 4^{ème} édition révisée, mars 2019, p. 2. Ce document fait partie des instruments internes servant à concrétiser la stratégie.

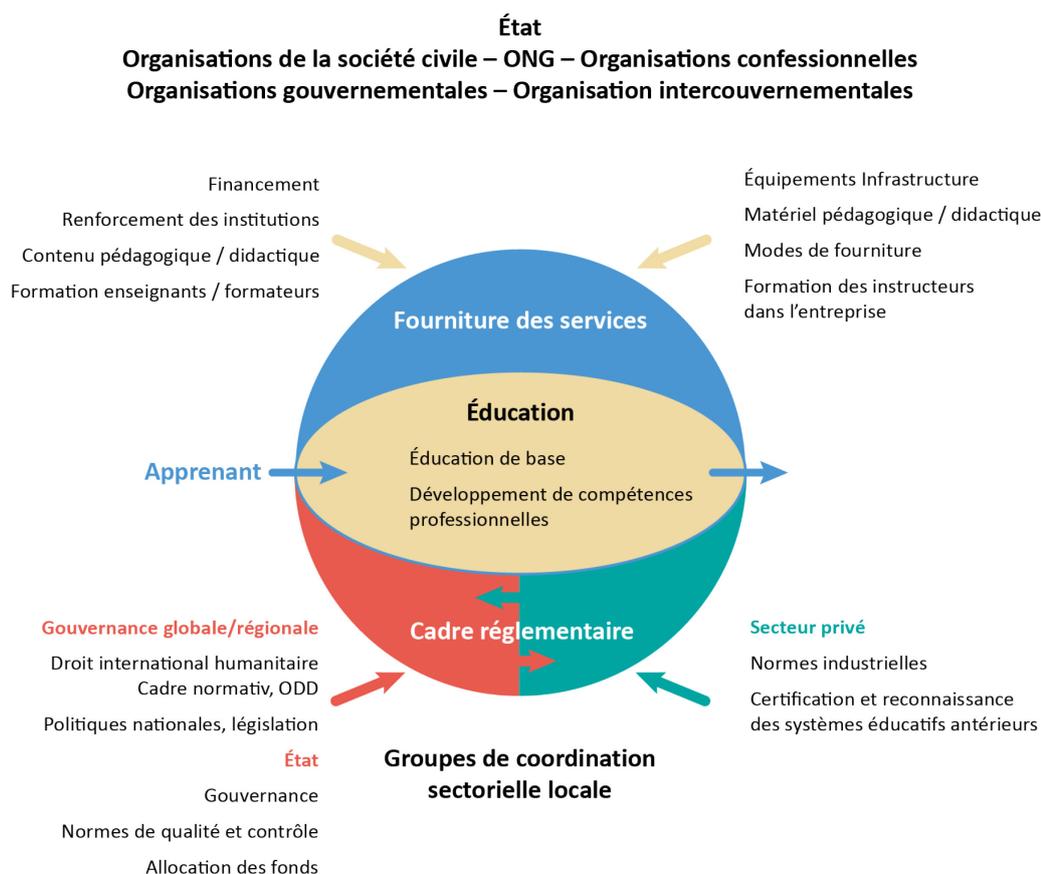


Schéma 2 : Rôle des acteurs et actrices et responsabilités selon les différentes dimensions pertinentes pour le système éducatif et de formation professionnelle. Source : Stratégie de la DDC pour l'éducation, 2017, p. 14.

Ce niveau de complexité peut générer des frustrations et un décalage entre des attentes et le temps nécessaire pour voir aboutir les réalisations et, selon les projets, entraîner un changement systémique. L'évolution de l'offre de formation professionnelle et un ancrage institutionnel s'inscrivent dans une perspective de long terme de 20 à 30 ans. Même le cycle d'un projet de la DDC s'étalant sur une période de 12 à 16 ans avec les différentes phases ne suffit pas. Celle-ci n'est pas toujours compatible avec des préoccupations politiques et économiques axées sur le court terme. Après une période d'enthousiasme liée au lancement d'un projet, un désintérêt et un manque d'engagement des acteurs et actrices et des parties prenantes concernés peuvent émerger.

Pour les projets orientés sur l'appui aux réformes du système de formation professionnelle, l'adaptation du cadre légal, condition nécessaire à un ancrage institutionnel, peut prendre plusieurs années, selon les priorités et changements politiques. Une fois adopté, il convient encore de veiller à son application.

Différences dans la compréhension et la perception de la formation professionnelle

Les autorités suisses ont à cœur de promouvoir le modèle dual connu pour son succès. Ce modèle suscite un intérêt à l'étranger et véhicule une image positive du pays⁹. Celle-ci s'inscrit dans une forme de « *soft power* » que la Suisse revendique. L'accent mis sur l'apprentissage en entreprise est jugé exemplaire, dans la mesure où les jeunes formés accèdent sans trop de difficulté au marché du travail. Lors de visites de délégations étrangères en Suisse, il n'est pas rare qu'elles s'arrêtent dans un centre de formation professionnel ou dans une entreprise accueillant des apprentis. Les représentations suisses à l'étranger sont également fières de faire la promotion de ce système. Les experts suisses s'engageant sur place ont à cœur d'expliquer le fonctionnement du modèle suisse.

Ce modèle est difficilement transposable à l'étranger. Ce n'est d'ailleurs pas l'objectif de la DDC de reproduire ce système dans les pays où elle intervient. La promotion du système suisse de formation duale relève davantage du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), voir sous-chapitre 3.3. La formation professionnelle est composée de multiples facettes. La Suisse présente la particularité d'avoir un haut niveau de jeunes formés dans des filières professionnelles et accordant une large part à la formation en entreprise. Ceci suppose d'avoir un secteur privé prêt à s'engager pour accueillir et suivre les apprentis.

Le CDF a constaté que le modèle dual est sujet à une compréhension et perception différentes, selon que la formation est effectuée principalement en école ou en entreprise. Les Etats bénéficiaires se voient eux-mêmes confrontés à différentes approches selon les pays qui les soutiennent. En pratique, dans de nombreux pays où la DDC est présente, la formation professionnelle se déroule en premier lieu et principalement à l'école. En effet, l'apprentissage en entreprise suppose l'existence d'un secteur privé organisé et prêt à investir des moyens pour accueillir des jeunes, les encadrer et les former. Le poids du secteur économique informel existant dans certains pays complique la situation. De surcroît, dans de nombreux pays, les distances sont trop importantes pour permettre une alternance régulière durant la semaine entre formation en école et apprentissage en entreprise. Ou alors les moyens de transport ne le permettent pas.

La formation professionnelle couvre un large spectre d'offres qui s'adressent à des publics-cibles différents : formation initiale, secondaire, tertiaire ; formation continue ; formation courte et formation longue. Selon les pays, les priorités varient. En effet, certains pays à l'image du Bénin ont une grande part de jeunes diplômés au bénéfice d'une formation générale. Leur objectif est de développer l'enseignement technique mais au niveau secondaire, donc pas à un niveau équivalent à l'apprentissage.

Dans de nombreux pays, la formation professionnelle n'a pas une bonne réputation. Elle est perçue comme un choix de seconde catégorie pour les jeunes. Les parents privilégient la voie des études supérieures pour leurs enfants et ont une image négative des filières professionnelles, de surcroît pour l'apprentissage. De plus, la DDC a vocation d'orienter ses interventions sur les plus défavorisés. Or les besoins de formation professionnelle et de main d'œuvre qualifiée concernent aussi des zones économiquement plus développées d'un pays.

⁹ Voir par exemple : Conseil fédéral (2019). Les activités internationales de la Suisse en matière de formation professionnelle. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.3506, Claude Hêche, 15.06.2017. Berne, décembre 2019, pp. 8 et 23-24. Ou encore : Conseil fédéral (2016). Stratégie de communication internationale 2016–2019, Berne.

Evaluation de la mise en œuvre de la stratégie éducation

En 2021, la DDC a procédé à une évaluation externe de la mise en œuvre de la stratégie éducation¹⁰. Les auteurs ont recommandé de renforcer le dialogue politique, de développer les synergies avec les projets de développement du secteur privé et financier, de mieux se coordonner avec d'autres donateurs, de renforcer les capacités sur place et de mieux se concentrer sur l'identification des groupes cibles.

Elle contient une autre recommandation visant à diversifier le portefeuille de projets afin d'atteindre non seulement les groupes vulnérables, mais aussi les potentiels créateurs d'entreprises. Parmi les mesures, les auteurs de cette évaluation externe estiment que l'offre de formation devrait s'étendre au niveau post-secondaire et tertiaire non académique. Si la DDC a accepté l'orientation générale de la recommandation, elle ne s'est pas engagée à prendre des mesures en faveur de l'enseignement professionnel post-obligatoire¹¹.

De plus, les résultats montrent un manque de synergies entre domaines d'interventions et entre acteurs et actrices, d'activités de transfert de connaissances ou encore une concrétisation des attentes et des orientations. Les nombreuses interfaces liées à la formation professionnelle supposent aussi l'existence d'une transversalité au sein des structures et organisations. Si une majorité de personnes interrogées lors de l'évaluation approuvent la stratégie pour le développement des compétences professionnelles, les voix critiques se focalisent sur le fait qu'elle est trop théorique et qu'il manque des outils pratiques, de même que des indications concrètes. Pour 20 % des personnes interrogées, cette stratégie crée plus de confusion qu'elle n'apporte de plus-value.

Appréciation

Une multitude d'interventions est possible selon la stratégie de la DDC. Celle-ci souligne l'existence de contradictions possibles, étant donné les différentes politiques à prendre en considération. Agir sur le système éducatif ou sur le marché du travail n'est pas identique. De même agir de manière isolée ou avoir une approche systémique ne l'est pas non plus. C'est un véritable puzzle où il est difficile d'emboîter les différentes pièces. Combiner les orientations stratégiques avec la réalité du terrain s'avère difficile. Concilier une approche *bottom-up* pour les projets et *top down* pour la mise en œuvre de la stratégie n'est pas évident et exigeant en termes de pilotage.

La formation professionnelle fait l'objet d'une compréhension et d'une perception à géométrie variable dans les pays partenaires. Au-delà des concepts et face à des approches différentes, la compréhension mutuelle ne va pas de soi. Les références au modèle dual se heurtent aux réalités locales et génèrent des attentes qui ne sont pas toujours réalistes.

La gouvernance du système de formation professionnelle est particulièrement complexe. La réformer nécessite un volontarisme des acteurs et actrices et une stabilité politique. Cela demande un horizon temporel long, peu compatible avec des intérêts politiques à plus court terme. D'où un décalage entre les attentes et les réalisations, générant un risque de

¹⁰ SDC (2022). External Review of the Implementation of the SDC Education Strategy: Basic Education and Vocational Skills Development and the SDC Education Fund. External Review 2021. Bern, January 2022.

¹¹ SDC (2022). Management Response to the External Review of the Implementation of SDC Education Strategy and Education Fund, p. 8.

déception et de désintérêt. Une telle situation présente des risques pour la pérennité des projets (voir chapitre 5).

Le CDF ne formule pas de recommandation spécifique, car la DDC dispose des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie. Les recommandations 1 (mise à l'échelle des projets), 3 et 4 (pérennité des interventions) formulées dans les chapitres suivants sont en lien avec les points soulevés ici.

3 Conception des projets

3.1 Intégration de l'ensemble des enjeux, des acteurs et actrices et des parties prenantes

Lors de la conception de projets, les bureaux de coopération se réfèrent à l'approche de la DDC englobant les différentes dimensions du développement des compétences professionnelles. Ils intègrent les besoins liés à l'emploi de même que ceux relatifs au système de formation. Selon le pays et l'importance de la formation professionnelle dans le portefeuille de projets, peuvent co-exister différents types de projets allant, par exemple, du soutien aux jeunes demandeurs d'emploi aux mesures en faveur des écoles en passant par le soutien au secteur privé.

La DDC mise sur un changement systémique d'où l'importance de l'adaptation des conditions-cadres. En fonction de la structure de l'Etat et la répartition des compétences, ceci peut nécessiter des adaptations aux niveaux national et régional. Pour ce faire, elle accorde une importance particulière au dialogue politique avec les autorités du pays pour les sensibiliser à l'importance du sujet et s'engager dans des réformes lorsqu'elles sont jugées nécessaires.

La DDC avec les bureaux de coopération s'efforcent d'intégrer les acteurs et actrices et les parties prenantes dès la préparation des projets. Le CDF l'a constaté lors des projets analysés. Ceci inclut :

- Les agences gouvernementales chargées des questions éducatives et celles en charge du marché de l'emploi ;
- Les autorités régionales et locales ;
- Les institutions de formation et les écoles directement concernées ;
- Le secteur privé, soit des associations patronales et des confédérations d'artisans, tant au niveau national que local ;
- Des entreprises prêtes à accueillir des apprentis ;
- Des représentants d'ONG et du milieu associatif ;
- Des experts locaux.

Les bureaux de coopération ont une bonne connaissance du terrain. Ils intègrent les besoins locaux et tiennent compte des préoccupations locales. Le fait que les projets sont initiés à ce niveau favorise le dialogue avec les différents acteurs et actrices et parties prenantes. De surcroît, le CDF a constaté un fort engagement des employés locaux qui travaillent souvent depuis longtemps pour un BuCo. Ces derniers connaissent l'évolution du contexte politico-économique local ainsi que du cadre institutionnel.

Choisir les secteurs économiques porteurs d'emplois n'est pas aisé. Cela nécessite des études préliminaires pour les identifier. Or, en fonction des pays, les données à disposition et les perspectives sur l'évolution économique ne sont pas toujours suffisantes pour avoir une image reflétant la réalité des besoins. La situation se complique lorsque le secteur informel représente une part importante de l'économie. Le choix des secteurs économiques est un prérequis pour orienter le soutien aux filières de formation correspondantes.

Dans quelques cas parmi les pays examinés, le CDF s'est rendu compte de cette difficulté lors de la conception des projets avec le choix des métiers. Il existe un risque de soutenir des formations conduisant à des métiers classiques comme mécanicien ou dans les domaines de la couture, de la coiffure ou de la cuisine, mais avec peu de débouchés à la fin. Ces métiers disposent déjà d'un socle professionnel et ne peuvent pas faire l'objet d'une croissance infinie. Les écoles et centres de formation sont actifs dans ces secteurs. De plus, ces professions présentent l'avantage pour les jeunes d'envisager une activité en tant qu'indépendant. Derrière cette image positive, se cache la réalité d'un manque de perspectives au terme de la formation. Soutenir de nouvelles filières d'avenir demande plus de créativité et des analyses de besoins plus approfondies.

Appréciation

Les bureaux de coopération utilisent la marge de manœuvre qu'ils ont et conçoivent des projets en fonction du contexte et des besoins locaux. Ils utilisent la palette des interventions possibles définies par les orientations stratégiques. Leurs bonnes connaissances des enjeux et des acteurs et actrices locaux leur permettent de proposer des projets sur mesure. C'est l'avantage de l'approche *bottom-up* dans la définition des projets. Les différents acteurs et actrices et parties prenantes sont bien intégrés dès la phase de préparation. Cette manière de faire est appréciée, car elle permet de concevoir des projets sur la base d'un dialogue et d'un respect mutuel. C'est une condition importante pour la mise en œuvre du projet et de sa réussite.

Le choix des branches économiques à soutenir est un point d'attention. La tentation de soutenir des secteurs traditionnels d'activités pour lesquels les perspectives d'emplois sont ensuite limitées est réelle. Il est nécessaire d'identifier les secteurs porteurs d'avenir, répondant à un réel besoin du marché. Ceci nécessite des études approfondies sur les besoins du marché du travail et le dynamisme des secteurs d'activités. Le bureau de coopération ne peut pas se baser sur les seules appréciations des acteurs et actrices économiques.

Dans certains cas parmi les projets les plus récents, les analyses des besoins sont plus précises et mieux focalisées. La DDC doit poursuivre dans cette direction. Pour cette raison, le CDF renonce à émettre une recommandation.

3.2 Les réflexions sur la pérennité intégrées dès la conception des projets

La DDC réfléchit à la pérennité des projets dès leur conception. Il s'agit de penser aux conditions permettant aux acteurs et actrices et aux parties prenantes de poursuivre les actions une fois que la DDC se sera retirée du projet. Ceci ne garantit pas le succès de la pérennité des actions soutenues, mais implique une réflexion dès le départ sur les perspectives possibles pour maintenir les activités.

Les projets de la DDC sont conçus par phase de quatre ans chacune. Au terme d'une analyse préliminaire qui peut durer environ deux ans, la DDC discute la proposition de projet élaborée par un bureau de coopération puis le crédit correspondant. Elle regarde dans quelle mesure il correspond à ses objectifs stratégiques. Une fois approuvé, le projet s'étend en principe sur trois phases de quatre ans chacune, soit douze ans :

- La première phase correspond à la mise en œuvre,
- La seconde à la consolidation des résultats voire à une extension si celle-ci est jugée possible,
- Dans la troisième phase, l'objectif est de préparer le retrait de la DDC du projet (*phasing out*), tout en offrant une perspective de maintien des activités. Il s'agit aussi que les changements de comportement (*outcomes*) atteints grâce aux projets s'inscrivent dans une perspective durable.

Il existe un processus d'apprentissage entre les différentes phases. En effet, une évaluation est prévue à chaque fin d'étape. De plus, chaque phase suivante fait l'objet d'une demande avec le crédit correspondant, puis d'une validation.

Une analyse de risques est menée pour chaque projet. Outre les facteurs externes comme l'instabilité politico-institutionnelle et la situation sécuritaire sont identifiés des risques spécifiques au projet. Sans être exhaustif, voici quelques risques identifiés parmi les plus fréquents :

- Absence d'engagement du secteur privé dans la formation
- Manque de participation et d'engagement des décideurs techniques, économiques et politiques clés
- Extension difficile en raison du manque de ressources des partenaires et des organisations bénéficiaires des mesures de soutien
- Manque de moyens financiers et de ressources pour financer les filières de formation professionnelle
- Remise en cause des engagements pris par les autorités nationales et changements de priorités
- Manque de synergies entre les composantes nationales et locales.

Appréciation

Face aux résultats de ces audits précédents¹², le CDF estime que la DDC a progressé dans la prise en compte de la durabilité. Intégrer cette perspective dès le début d'un projet contribue à se poser des questions sur la poursuite des activités, ainsi que sur les facteurs de risques. Il est ainsi possible d'adapter les mesures à chaque phase du projet selon le contexte politico-économique, les facteurs externes et les risques.

C'est un progrès par rapport aux résultats de l'évaluation de 2011 mandatée par la DDC, dans la mesure où les auteurs avaient recommandé d'intégrer une stratégie de retrait dès les premières phases de demande de crédit¹³.

Point positif, les projets ne devraient pas être soutenus sans fin ou être étendus de manière indéterminée à d'autres groupes-cibles similaires. Cette approche devrait inciter la DDC à

¹² CDF (2020) Audit – Durabilité des projets de coopération bilatérale au développement – Direction du développement et de la coopération, n° d'audit 19379, disponible sur le site internet www.efk.admin.ch/fr.
CDF (2013). Evaluation – Retrait et durabilité de l'aide suisse au développement, n° d'audit 11418, disponible sur le site internet www.efk.admin.ch/fr.

¹³ SDC's Vocational Skills Development Activities. Evaluation 2011/2, Bern, June 2011, p. 2.

privilégier les projets pour lesquels une pérennité est réalisable. Il faudra encore attendre quelques années pour savoir dans quelle mesure cette pratique évoluera.

Pour chaque projet sont identifiés des risques. Leur appréciation peut faire l'objet d'une certaine subjectivité difficile à challenger sans connaître le contexte local.

3.3 Coordination assurée avec les autres offices fédéraux

Dans le domaine de la formation professionnelle, la coopération internationale de la Suisse fait l'objet d'une coordination entre les administrations fédérales concernées. L'objectif est d'assurer une cohérence de l'engagement de la Confédération à l'étranger. Les principes de cette coordination sont formalisés dans un rapport commun¹⁴. Celui-ci fixe trois objectifs principaux :

- Renforcer la formation professionnelle suisse dans le contexte international ;
- Encourager le développement économique et social des pays partenaires en misant sur la formation professionnelle ;
- Bien positionner la Suisse en matière de formation professionnelle à l'échelle internationale.

Placée sous l'égide du SEFRI, cette collaboration intègre le DFAE avec le Secrétariat d'Etat et la DDC, ainsi que le SECO et dans une moindre mesure le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), voir schéma 4. Il existe une plate-forme d'information commune dénommée portail CIFP¹⁵.

Le SEFRI s'emploie à développer le système suisse au niveau international. La DDC, le SECO et le SEM mènent des projets de formation professionnelle dans les pays prioritaires avec une approche durable et en instaurant un dialogue politique. Présence Suisse et le réseau diplomatique extérieur de la Suisse s'emploient, pour leur part, à augmenter la visibilité à l'étranger de la formation professionnelle suisse. Ils participent ainsi à une perception positive et différenciée de la Suisse en dehors de ses frontières en termes de communication internationale¹⁶. Un rapport du Conseil fédéral de 2019 dresse un bilan positif des activités internationales (voir encadré page suivante).

En pratique, chaque office évolue dans une sphère d'intervention délimitée. La DDC attache de l'importance à des projets de développement de compétences professionnelles destinés à des populations défavorisées. Les groupes cibles du SECO sont différents dans la mesure où les projets s'adressent à des niveaux plus élevés de formation de type post-secondaire et tertiaire. Le SEM intègre la formation professionnelle parmi les instruments figurant dans des partenariats migratoires. Le SEFRI cherche, entre autres, à accroître la notoriété internationale du système suisse et à positionner la Suisse pour son savoir-faire.

¹⁴ Coopération internationale de la Suisse en matière de formation professionnelle (CIFP) – Rapport de base stratégique. Berne, novembre 2014.

¹⁵ CIFP signifie coopération internationale en matière de formation professionnelle.

¹⁶ Selon le portail de la CFIP, consulté le 25.09.2023 <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/fr/home/formation/cooperation-internationale-en-matiere-de-formation/cooperation-internationale-en-matiere-de-formation-professionnel.html>.

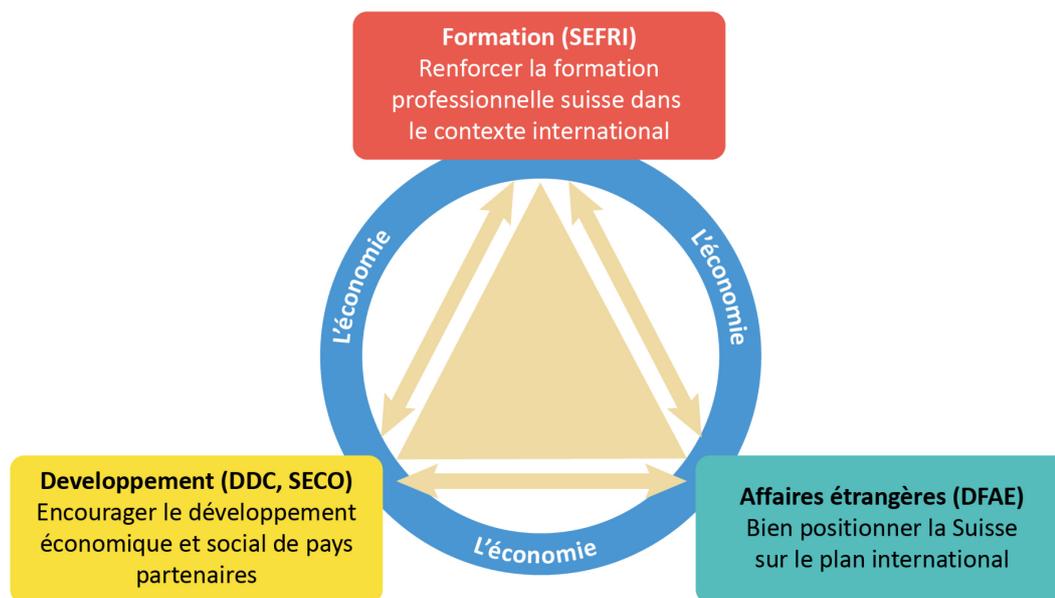


Schéma 4 : Activités des offices fédéraux dans la coopération internationale en matière de formation professionnelle (CFIP), Source : SEFRI, portail fédéral CFIP, septembre 2023.

Les pays d'intervention ne sont, en règle générale, pas identiques, à l'exception de la Serbie où les différents services de la Confédération sont présents. Le CDF n'a pas identifié de doublons manifestes dans les actions fédérales à l'étranger. Parmi les pays visités, le CDF a constaté qu'au Bénin, outre les projets de la DDC, le SECO soutient un projet destiné à la formation universitaire. Le public-cible est donc différent, tout comme le projet qui a pour objectif de créer une plateforme en ligne pour accompagner le développement urbain en Afrique¹⁷.

La stratégie de coopération internationale en matière de formation professionnelle met en avant les opportunités et les risques, tout en précisant que les premières l'emportent sur les seconds¹⁸. Parmi les opportunités, outre une contribution à l'emploi des jeunes, les offices fédéraux évoquent une occasion favorable de renforcer le modèle suisse de formation professionnelle au niveau international, d'améliorer sa réputation et d'affirmer sa solidarité internationale. Au niveau des risques, le modèle suisse nécessite des adaptations aux réalités et besoins sur place avec une perte des exigences au niveau de la qualité. A cela s'ajoute un manque de disponibilité d'experts suisses. L'enthousiasme des partenaires peut être de courte durée du fait des exigences et du temps nécessaire pour faire évoluer un système. Vu les nombreux facteurs à prendre en compte et l'implication nécessaire d'une multitude d'acteurs et actrices, les projets risquent de ne pas avoir les effets escomptés ou seulement de courte durée. De plus, la Suisse se trouve en concurrence avec d'autres conceptions de la formation professionnelle générant des difficultés de compréhension et de transposition du modèle helvétique.

¹⁷ Par le biais de l'EPFL qui pilote ce projet financé par le SECO, l'objectif consiste à créer une plateforme en ligne pour accompagner le développement urbain en Afrique. Il s'agit de développer une plate-forme en ligne (MOOCs) où des cours seront mis à disposition de professionnels du terrain puis aux étudiants. L'infrastructure technique est hébergée au Bénin. Le SECO s'est engagé à hauteur de 2,65 millions de francs pour une première phase de deux ans.

¹⁸ Coopération internationale de la Suisse en matière de formation professionnelle (CIFP) – Rapport de base stratégique. Berne, SEFRI, SECO, DP, DDC, DAE, ODM, novembre 2014, pp. 14 et 34-35.

Rapport du Conseil fédéral sur les activités internationales de la Suisse en matière de formation professionnelle

Les activités internationales de la Suisse relatives à la formation professionnelle ont fait l'objet d'un rapport du Conseil fédéral en réponse à un postulat¹⁹. Celui-ci demandait la création d'une force opérationnelle afin d'intensifier et d'élargir le soutien et le conseil aux pays étrangers désirant développer des projets de formation professionnelle. Dans son rapport, le Conseil fédéral indique la coopération et l'échange de bonnes pratiques doivent être constamment améliorés dans ce domaine au niveau international. Il considère que le groupe de coordination existant (CIFP) dispose de moyens pour agir au niveau opérationnel.

Ce rapport mentionne l'intérêt international pour la formation professionnelle suisse. Il s'explique par le chômage et sous-emploi des jeunes à l'étranger, le besoin de réformer des systèmes de formation et la nécessité d'avoir des enseignements qui correspondent mieux aux exigences du marché du travail. Le nombre de délégations étrangères reçues en Suisse démontre l'intérêt pour le système de formation duale²⁰.

Appréciation

La coordination entre les différents offices fédéraux est garantie. Le fait d'avoir des principes et une stratégie commune formalise cette coopération avec une répartition claire des tâches et des compétences. Le risque de doublons est faible, y compris au niveau opérationnel et dans les secteurs d'intervention respectifs.

Si la répartition des tâches est claire, la promotion du modèle dual à l'étranger peut être vecteur d'une certaine confusion, entraînant de fausses attentes et des problèmes de compréhension. Ceci confirme les points relevés au chapitre 2. Le rapport sur la coordination entre les offices évoque les risques de manière réaliste, mais sans apporter d'éléments pour les minimiser.

¹⁹ Conseil fédéral (2019). Les activités internationales de la Suisse en matière de formation professionnelle. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.3506, Claude Hêche, 15.06.2017. Berne, décembre 2019.

²⁰ Sur la période 2013–2017, le SEFRI et l'Institut fédéral pour la formation professionnelle (IFFP) ont accueilli respectivement 130 et 165 délégations étrangères.

4 Gestion de projet et réalisations

4.1 Traçabilité des projets assurée

Sur la base des cas examinés par le CDF, la DDC a une gestion de projet pour laquelle la traçabilité est assurée et qui correspond à ses processus internes. Elle dispose des éléments pour prendre les décisions en fonction des propositions qui lui sont faites. Ce constat vaut pour les projets récents qui correspondent aux processus actuels. Le fait d'avoir un système décentralisé où les bureaux de coopération ont surtout les connaissances opérationnelles implique des mécanismes structurés afin que la centrale dispose des bases essentielles pour approuver les projets et les crédits correspondants²¹.

Le CDF a ainsi obtenu toutes les informations et les nombreux documents relatifs aux projets (liste non exhaustive et dépendant du focus du projet) :

- Etudes préliminaires menées par des consultants externes sur mandat des bureaux de coopération afin d'identifier les besoins et la plus-value d'un projet.
- La préparation du projet peut inclure des analyses des métiers porteurs d'avenir, les besoins des écoles, une étude de faisabilité, des réflexions sur les orientations stratégiques, une analyse économique et financière, une analyse de risques, un cadre logique avec un modèle d'impact et un budget.
- L'ensemble des éléments préparatoires sont synthétisés dans la demande de crédit soumis à approbation. Outre une présentation du projet, ce document intègre les prises de position du Comité des opérations de la DDC de même que les réponses apportées par le bureau de coopération.
- Gestion des appels d'offres par le Bureau de coopération une fois le projet validé et pour un projet géré par le biais d'un mandat.
- Suivi et controlling réguliers, aussi bien financiers que sur la mise en œuvre des mesures auprès des mandataires chargés de l'exécution.
- Evaluation indépendante de fin de phase puis, en fonction des résultats, demande pour une phase suivante avec une nouvelle demande de crédit et les éléments explicatifs correspondants.
- Rapport de fin de projet et rapport de capitalisation des expériences.

L'essentiel des connaissances et du savoir relatifs à un projet demeurent au sein des bureaux de coopération. Ils disposent d'une grande latitude en ce qui concerne l'approche retenue, le controlling puis les évaluations. Le CDF a noté un haut niveau d'engagement dans le suivi mené par les bureaux de coopération, à la fois du projet, des mandataires et auprès des bénéficiaires des mesures. La centrale joue un rôle important lors de l'approbation des projets et crédits correspondants. Une telle séparation des rôles devrait permettre un regard critique et un alignement sur la stratégie de la DDC, de la part des personnes jugeant les propositions à la centrale. Une demande de crédits pour une phase d'un projet

²¹ La DDC a développé un guide annoté pour les demandes d'entrée en matière et de crédit concernant les projets de développements des compétences professionnelles : SDC (2019). Annotated Guidelines for Entry/Credit Proposals in Vocational Skills Development (VSD). April 2019.

n'excède en général pas les 10 millions de francs. Jusqu'à cette limite, l'approbation est du ressort de la directrice de la DDC. Au-delà, il est nécessaire d'avoir une double approbation par le chef du DFAE et par l'Administration fédérale des finances (AFF), voire par le Conseil fédéral si le projet dépasse les 20 millions de francs.

En dépit de la documentation volumineuse des projets, ceux-ci ne sont réellement compréhensibles qu'en étant sur place. En effet, il est difficile de connaître la réalité du terrain, en particulier avec autant d'organisations, d'institutions et de parties prenantes, ainsi que leurs compétences en matière de formation professionnelle. De même, les imbrications entre niveaux local, régional et national avec les acteurs et actrices correspondants ne sont pas aisées à identifier sur la seule base de documents.

De surcroît, un projet intègre différents types d'intervention, par exemple des mesures en faveur d'écoles sous forme d'équipements ou de formation des enseignants, des mesures de soutien à une agence nationale chargée de promouvoir le système de formation professionnelle ou encore un soutien pour mieux organiser le secteur privé. Sans visite sur place et connaissance du contexte local, les documents fournissent des informations qui restent quelque peu abstraites. Se faire une image de l'affectation des fonds accompagnées de mesures spécifiques en fonction de chacun des bénéficiaires n'est pas facile. D'autres mesures ont un lien indirect avec le développement de compétences professionnelles chez les jeunes. Par exemple, le CDF a identifié une partie d'un projet où l'objectif a consisté à mettre en place un master universitaire spécialisé en analyse du marché du travail. Les personnes formées peuvent ainsi mieux orienter les activités des agences de l'emploi.

La DDC cherche une voie de sortie pour stopper des projets qui posent problème, par exemple dans la gestion de projet au niveau du mandataire, le manque de résultats ou un engagement insuffisant des partenaires. En cas de problèmes ou de non atteinte des objectifs, la DDC n'hésite pas à arrêter les projets. Le CDF l'a constaté sur des cas concrets.

La DDC a par exemple stoppé un projet à la fin de la première phase, alors qu'il était prévu pour une durée de 13 ans. Celui-ci a accumulé les difficultés, notamment des irrégularités au niveau des partenaires de mise en œuvre et des dysfonctionnements dans la gestion et la coordination. Les irrégularités portaient sur des cas de fraude dans l'organisation des formations. Cette situation n'a pas permis d'atteindre les objectifs initialement fixés, ni de développer les synergies avec d'autres projets. D'une manière générale, même si des mesures ont été réalisées, la performance du projet s'est révélée faible de même que son efficacité car le niveau d'employabilité des jeunes bénéficiaires ne s'est pas amélioré.

De plus, les formations portaient sur des analyses de besoins peu approfondies avec un faible engagement du secteur privé. La DDC a insisté pour que le mandataire engage des actions en justice contre les personnes incriminées. Ce qu'il a entrepris avec succès. L'ensemble de ces éléments sont consignés dans un rapport interne de fin de projet. Il a fallu au préalable mener toute une série d'investigations avec des audits financiers puis des audits forensiques pour établir les faits. Le CDF a reçu les explications relatives à ces événements, y compris de la part du mandataire, lors de ses entretiens sur place.

Le bureau de coopération a tiré des enseignements de cette expérience pour un futur engagement dans la formation professionnelle. Il a estimé qu'un arrêt du projet s'imposait vu les résultats insuffisants, les difficultés dans le pilotage du projet, les irrégularités constatées et le faible soutien institutionnel.

Appréciation

La structure décentralisée dans la gestion des projets donne une grande latitude aux bureaux de coopération, aussi bien dans la conception que dans le suivi et la fin des projets. Sur la base des cas examinés, le CDF estime que les bureaux préparent les projets puis les supervisent de manière approfondie et régulière selon les processus en vigueur. La centrale juge puis approuve les propositions. Éloignée des aspects opérationnels et des réalités locales, il ne lui est pas toujours aisé de juger la pertinence des projets.

Le fait de stopper des projets montre la capacité à identifier les problèmes et à en tirer les conséquences. Les questions délicates ne sont ainsi pas évitées. Il est préférable d'arrêter un projet qui n'atteindra pas ses objectifs sans s'entêter à le poursuivre en cherchant des moyens de remédiation qui resteraient insuffisants.

La recommandation 3 présentée au chapitre 5 couvre les points mentionnés ici.

4.2 Bonne pratique avec la mise à l'échelle des résultats

La mise à l'échelle des résultats d'un projet consiste à étendre les résultats et les bonnes pratiques. Ceci peut se produire entre différentes phases d'un projet. La DDC débute un projet au niveau d'une région. Suite aux résultats satisfaisants obtenus, la DDC décide de l'étendre à d'autres régions, voire à l'échelle nationale. En quelque sorte, il s'agit d'une première phase test ou expérimentale. Si les résultats sont concluants, ils peuvent être reproduits à une plus grande échelle.

Le CDF l'a constaté en Mongolie avec un projet visant à soutenir l'emploi des jeunes (*Youth Employment Promotion Project – YEPP*). Un des objectifs consiste à doter les agences publiques de l'emploi de services répondant aux besoins des jeunes, les *Youth Employment Service Desk (YES Desk)*. Parmi les services créés figure la mise en place d'un module de formation et d'orientation pour les jeunes afin de mieux identifier leurs propres compétences et leurs objectifs professionnels. Un autre but vise à encourager la création de start-ups chez les jeunes et à les soutenir dans cette voie.

Suite à une première phase dans deux districts de la capitale et huit provinces (*aimags*), le projet a été reproduit sur tout le territoire mongol avec 30 bureaux pour les jeunes. Le projet s'est terminé en décembre 2021. En 2022, lors de la visite sur place de l'équipe du CDF, les activités étaient toujours existantes. En effet, l'Union européenne, par le biais d'un soutien au budget, fixe une batterie d'indicateurs et de critères que le gouvernement mongol doit respecter. En font partie le financement et la poursuite des activités pour le soutien aux jeunes. Dans ce cas, la mise à l'échelle est même pérenne.

Autre exemple, au Bénin, le CDF a constaté qu'un nouveau projet, le projet FORCE, est étendu à deux nouvelles régions, alors que jusqu'à présent les interventions de la DDC en matière de formation professionnelle se concentraient sur une région.

Les auteurs de l'évaluation de 2011 sur les projets de formation professionnelle de la DDC soulevaient déjà cette question²². La mise à l'échelle suppose une certaine stabilité politique et un engagement des autorités pour le projet. Elle apparaît avant une phase de retrait de la DDC. Toutefois, le maintien des activités reste dépendant de sources de financement externe, soit de la part d'autres donateurs, soit grâce à un partenariat public-

²² SDC's Vocational Skills Development Activities. Evaluation 2011/2, Bern, June 2011, pp. 42-43.

privé. Trouver un mécanisme de financement au niveau des autorités et des parties prenantes n'est pas aisé (voir chapitre 5).

Appréciation

La mise à l'échelle des résultats est une pratique intéressante. Elle se base sur une expérimentation au niveau local, puis l'idée consiste à reproduire et à étendre les mesures à d'autres régions voire à l'échelon nationale. Cette pratique montre aussi un bon niveau d'engagement des partenaires. L'effet boule de neige crée une émulation et les motive à continuer vu les bons résultats obtenus. Le CDF est conscient que cette approche dépend des conditions politiques et nécessite une certaine stabilité. Il estime que cette approche doit être soutenue et encouragée dès la conception des projets. Ceci peut contribuer à améliorer la pérennité des projets grâce à une meilleure appropriation des résultats par les acteurs et actrices et les parties prenantes.

Recommandation 1 (Priorité 2)

Le CDF recommande à la DDC de privilégier les projets offrant des perspectives de mise à l'échelle sur la base de premières expériences. Cette manière de faire doit être intégrée dès la conception des projets.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DDC

La DDC accepte la recommandation.

Skalierung und Dauerhaftigkeit der Projektergebnisse sind feste Bestandteile der DEZA-Instrumente zum wirkungsorientierten Management (Results based Management). In der Projektplanung ist dies in den normativen Richtlinien Kreditantrag verankert. Skalierung und Nachhaltigkeit sind standardmässig Bestandteil der Kreditanträge. Bei der Projektevaluation dienen die Evaluationskriterien der OECD-DAC als Standard und beinhalten auch die Dimensionen Impact und Nachhaltigkeit.

Gleichzeitig bedingt das Engagement der DEZA auch ein agiles Vorgehen. Die DEZA ist generell in einem komplexen und häufig fragilen Umfeld tätig, wo unvorhersehbare Veränderungen die Norm sind. Die Projektumsetzung muss sich folglich kontinuierlich an die Gegebenheiten anpassen und Veränderungen in den Chancen und Risiken berücksichtigen. Dies gilt auch im Bereich der Innovation. Die DEZA definiert ihren Mehrwert oft damit, Innovationen und neue Ansätze zu pilotieren, welche dann von anderen Akteuren skaliert werden. Innovation ist per Definition mit Ungewissheit verbunden. Das Engagement der DEZA im Politikdialog und in der Geberkoordination spielt für die Skalierung ebenfalls eine wichtige Rolle.

Dans le cadre des activités de promotion de l'innovation, la priorité a été mise sur la mise à l'échelle des projets. Des cadres et outils de réflexion, d'analyse et de mise en œuvre pour l'expansion, dès le stade le plus précoce de conception de nouveaux projets jusqu'au phasing-out, sont élaborés et mis à disposition. Une application basée sur l'intelligence artificielle est actuellement en développement; un prototype existe déjà. Les possibilités d'intégration systématique des pratiques de mise à l'échelle à différents stades clés du cycle de projets de la DDC (PCM) sont à l'étude.

Massnahmen:

- Die DEZA überprüft die Vorgaben zu Skalierung in der laufenden Überarbeitung der normativen Richtlinie Kreditantrag.
- Les possibilités d'intégration systématique des pratiques de mise à l'échelle à différents stades clé du cycle de projets de la DDC (PCM) sont à l'étude.
- Promouvoir des échanges entre les collaborateurs de la DDC en charge de projets de formation professionnelle sur les différentes modalités de mise à l'échelle, expériences, et leçons apprises.

4.3 Coordination avec les autres donateurs : des projets en commun mais parler d'une même voix reste difficile

Avoir des projets communs permet de mobiliser davantage de fonds, d'avoir des interventions de plus grande envergure. En ayant une position commune, voire une approche conjointe, elle permet d'avoir un dialogue plus cohérent avec les autorités du pays bénéficiaire. Il serait ainsi plus facile d'améliorer les conditions-cadres et de développer la gouvernance du système de formation professionnelle orienté vers la pratique

50 % des projets de développement de compétences professionnelles sont mis en œuvre par le biais d'un mandat attribué à une ONG suisse ou internationale. Pour l'autre moitié, la DDC verse une contribution à un service étatique du pays bénéficiaire, une organisation multilatérale ou une agence partenaire de coopération au développement. Dans le cas d'une contribution, l'exécution et la réalisation du projet relèvent de la responsabilité des organisations partenaires. Il peut aussi s'agir de projets communs et financés par plusieurs bailleurs.

Plusieurs projets de formation professionnelle se font en collaboration avec l'agence allemande de coopération GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), également active dans ce domaine. C'est une manière de coordonner les actions et regrouper les ressources. Le CDF l'a constaté lors de ses visites en Bosnie-Herzégovine et en Mongolie.

Les pays germanophones, Allemagne, Autriche, Liechtenstein et la Suisse, ont créé un comité des donateurs pour la formation professionnelle duale (*Donor Committee for Dual Vocational Education and Training*). Ce comité a pour but de faire la promotion du modèle dual en montrant les avantages de ce système. Il apporte des exemples montrant comment ce modèle peut être mis en œuvre en fonction de différents contextes. Il veut renforcer les échanges institutionnels entre les pays membres de ce comité et améliorer leurs interventions dans les pays partenaires. Il s'agit d'avoir une compréhension mutuelle et des principes communs. La proximité des modèles et des approches permet d'avoir des projets communs (voir sous-chapitre 4.2.). La DDC finance ce comité et ses activités à hauteur de 260 000 francs par an durant la période de 2018 à fin 2024.

Sur le terrain, au niveau des pays partenaires, la coordination avec les autres donateurs est plus difficile. En général, il existe des groupes thématiques dans lesquels se retrouvent différents donateurs présents sur place. La plupart du temps, les séances de ces groupes se limitent à un échange d'informations. Tout dépend du poids de l'éducation et de la formation professionnelle dans les activités de chacune des agences de coopération, de même que la stabilité de ces activités. Ensuite les priorités en matière de formation professionnelle ne sont pas les mêmes selon les pays donateurs, selon la volonté de promouvoir ou

non un système dual ou encore selon les priorités en vue d'un soutien au niveau d'un certificat d'apprentissage ou pour un lycée technique. Chaque pays donateur a tendance à faire la promotion de son propre système. Les organisations multilatérales présentes sur place ont le plus souvent leur propre agenda, mais peuvent avoir une influence sur les réformes des systèmes de formation professionnelle. Par le biais de prêts, elles s'engagent dans des mesures de soutien aux infrastructures, par exemple pour la construction, la rénovation ou l'extension de bâtiments scolaires.

Il en résulte peu de projets d'envergure financés par plusieurs bailleurs. Tout dépend de la volonté politique et des priorités des autorités locales. Ainsi, les autorités béninoises ont lancé un programme de rénovation et de construction des lycées techniques. L'objectif est d'avoir plus de jeunes disposant d'un baccalauréat professionnel avec des compétences répondant aux besoins de l'économie. La Banque mondiale, la coopération française et l'établissement allemand de crédit pour la reconstruction, *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), se sont engagés dans le financement de ce programme de plus de 300 millions de dollars. La coopération suisse n'a pas les mêmes priorités puisqu'elle se concentre sur le soutien aux écoles professionnelles de niveau inférieur qui délivrent des certificats professionnels.

Les discussions et échanges ont lieu avant tout entre pays et organisations partageant des valeurs et approches communes (*like-minded countries*), en général des pays européens et des agences multilatérales. Or, dans de nombreux pays partenaires, des projets sont soutenus par d'autres pays qui ont une approche et une culture politico-administrative différentes. Ils n'ont, par exemple, pas une approche visant à adapter les conditions-cadres et la gouvernance du système de formation professionnelle. Certains pays partenaires profitent de cette situation en discutant bilatéralement avec chacun des bailleurs en fonction de ses intérêts, menant une approche de *donor shopping* pour obtenir les fonds recherchés.

Appréciation

Afin de renforcer la promotion de la formation professionnelle, la coopération suisse s'est associée à ses partenaires germanophones partageant la même vision. Ceci permet d'avoir des projets communs ainsi qu'un dialogue concerté vis-à-vis des pays partenaires.

Sur place, il existe des groupes thématiques regroupant les donateurs présents. Les agences participantes sont très différentes d'un pays à l'autre. Il reste difficile de parler d'une même voix, du fait d'intérêts divergents. La volonté de mettre en avant ses propres interventions l'emporte souvent. Une telle situation nuit à la cohérence des actions menées et favorise un climat de compétition entre institutions et pays donateurs. Pourtant, dans un domaine aussi complexe que la formation professionnelle, une meilleure coordination entre donateurs permettrait d'avoir plus de poids sur des réformes institutionnelles et sur la gouvernance du système. Une amélioration ne dépend pas de la seule volonté suisse. Pour cette raison, le CDF renonce à formuler une recommandation.

4.4 Peu de partenariats public-privé

Le développement de partenariats public-privé est une priorité de la DDC²³. L'idée consiste à cofinancer des projets avec des ressources provenant du secteur privé. Le secteur privé local n'est que rarement en mesure d'apporter une contribution financière. Il reste un partenaire des projets dans le sens où il est un bénéficiaire des projets de la DDC par exemple pour mieux structurer ou participer à la mise en place des formations. Le co-financement peut aussi s'effectuer par l'engagement d'entreprises suisses ou étrangères, intéressées à contribuer au développement de la formation professionnelle.

Le CDF a constaté une présence faible de donateurs privés dans le domaine de la formation professionnelle. Il a eu connaissance d'un projet en Bosnie Herzégovine développé par une fondation privée et exécuté par une ONG suisse, mais sans lien avec la DDC²⁴. Ce projet est d'une envergure moindre que d'autres projets soutenus par des agences publiques et ne se situe pas dans les mêmes zones d'intervention.

Les fondations privées ou les grandes entreprises ne se pressent pas pour soutenir des projets. Selon la DDC, une meilleure intégration des entreprises permet de trouver des solutions innovantes non seulement techniques mais aussi pour le financement, de partager les risques et de promouvoir les compétences suisses. Cela suppose un engagement à part égal des deux partenaires, public et privé.

Dans un document interne sur le partage d'expériences, la DDC indique 14 projets avec un engagement du secteur privé en 2022. Elle évoque un projet en Ukraine réalisé sur la base d'un contrat avec la filiale d'une entreprise suisse d'installations sanitaires. Ce partenariat est destiné à améliorer la formation professionnelle dans le domaine des techniques sanitaires. Ce projet, réalisé de 2014 à 2023, est considéré comme un succès par les différentes parties prenantes. Outre le savoir-faire, l'entreprise suisse a fourni du matériel, organisé des visites de formation pour les apprentis et mis à disposition du personnel.

Des réticences existent parmi les collaborateurs et collaboratrices de la DDC. Encourager de tels partenariats présente des risques, dans la mesure où il peut s'agir de multinationales et d'entreprises actives dans l'extraction de matières premières. Il pourrait en résulter un risque d'image, lorsque les valeurs et activités de ces entreprises ne correspondraient pas à celles promues par la coopération suisse. D'autres personnes plus favorables estiment qu'il manque des orientations précises et des instruments permettant de concrétiser cette stratégie, voire une plus grande flexibilité par rapport aux processus de gestion des projets.

La stratégie de la DDC en matière d'engagement du secteur privé a fait l'objet d'une évaluation publiée en 2023²⁵. Les résultats sont mitigés et montrent un besoin d'avoir des objectifs plus clairs, de motiver les collaborateurs et collaboratrices à s'engager dans cette voie du partenariat avec des entreprises et de mieux intégrer les bureaux de coopération. Ils confirment une certaine frilosité au sein de la DDC et fournissent un élément d'explication au faible nombre de projet avec un partenariat public-privé dans le secteur de la formation professionnelle, alors qu'il serait prédestiné à une telle forme de collaboration. Dans l'esprit de nombreuses personnes, la promotion du secteur privé et le développement

²³ La mobilisation des ressources du secteur privé est l'une des priorités fixées dans la stratégie de coopération 2021–2024. La DDC a adopté en 2021 un manuel relatif à l'engagement du secteur privé.

²⁴ Des ONG suisses réalisent des projets formation professionnelle avec des fonds provenant du secteur privé.

²⁵ SDC (2023). Independent Evaluation of SDC's Private Sector Engagement 2015–2021. Evaluation 2023/1.

de partenariats conjoints relèveraient davantage de l'approche suivie par le SECO, qui disposerait d'une plus grande variété d'instruments.

Partenariat public-privé : l'exemple allemand

Le Ministère allemand de la coopération économique et du développement (BMZ) a développé depuis plus de 20 ans un programme baptisé develoPPP.de²⁶. Ce programme a pour objectif d'établir des partenariats avec des entreprises pour des projets de coopération. Sur la base d'une assistance technique sous la forme d'un transfert de savoir-faire, la fourniture d'équipements et leur maintenance, la formation sur des nouvelles technologies, ces partenariats contribuent aux objectifs de développement d'avoir une meilleure employabilité, la création d'emplois et des salaires plus attractifs. Sont éligibles les entreprises de plus de dix employés, de même que leurs sous-traitants, établis en Allemagne, ainsi que dans les pays de l'Union européenne et de l'AELE. Elles doivent avoir des liens et des intérêts à long terme avec le pays partenaire concerné. Les fondations ne sont pas éligibles.

Les entreprises intéressées soumettent une déclaration d'intérêt. Elles doivent respecter les critères définis par le Ministère et adhérer aux lignes directrices de la politique de coopération. Elles peuvent recevoir une contribution financière du Ministère sous réserve qu'elles couvrent au minimum 50 % des coûts du projet. Deux agences d'exécution parmi lesquelles la GIZ sont responsables de la mise en œuvre de ce programme. En 2022, 129 partenariats ont été acceptés pour des projets correspondant à un volume financier de 78 millions d'euros et une participation financière publique à hauteur de 46 %.

Appréciation

La formation professionnelle est un secteur prédestiné pour l'engagement du secteur privé. Pourtant le nombre de partenariats public-privé avec des entreprises reste faible. La coopération allemande a développé depuis plusieurs années un programme pour encourager de tels partenariats. La DDC a décidé d'avoir un plus grand engagement du secteur privé, mais les résultats restent en deçà des attentes. Un plus grand engagement d'entreprises privées permettrait pourtant d'avoir plus de moyens financiers, des solutions innovantes et de bénéficier de leur expérience en matière de formation professionnelle. Ceci nécessite de motiver le personnel de la DDC et les bureaux de coopération à se lancer dans cette voie. Une clarification sur les objectifs, de même que la définition de règles de collaboration sont nécessaires. Des expériences pilotes positives peuvent servir de catalyseurs pour étendre ce modèle de collaboration. Il nécessite aussi une capacité d'adaptation au sein de la DDC pour dépasser les schémas traditionnels d'intervention. Le projet mené en Ukraine est un exemple intéressant d'une collaboration réussie avec l'engagement d'une entreprise suisse. Le CDF estime que la DDC doit s'inspirer de ce modèle et chercher à le reproduire pour d'autres projets.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande à la DDC d'encourager les bureaux de coopération à soutenir davantage de projets de développement des compétences professionnelles avec une participation et un cofinancement du secteur privé sur le modèle de l'expérience réalisée en Ukraine avec une grande entreprise.

²⁶ Site web : www.develoPPP.de/en consulté le 31 octobre 2023. L'équipe du CDF a été informée de l'existence de ce programme lors de sa visite sur place en Mongolie.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DDC

Die DEZA akzeptiert die Empfehlung.

Die Bestrebungen der DEZA zielen darauf ab, in allen Themen inkl. Berufsbildung das Engagement mit dem Privatsektor zu skalieren, um bessere Entwicklungsergebnisse zu erreichen. Voraussetzungen in den DEZA-Schwerpunktländern hierzu sind u.a. tragfähige (wirtschaftliche) Rahmenbedingungen, die Existenz und das Interesse potenzieller Privatsektorkollegen, inkl. die Bereitschaft für eine Co-Finanzierung sowie das Know-how der DEZA im Bereich Engagement mit dem Privatsektor.

Massnahmen:

- Die DEZA prüft systematisch im Rahmen der Entwicklung ihrer strategischen Programmrahmen sowie bei der Projektentwicklung, wie sie ihr Engagement mit dem Privatsektor weiter skalieren kann inkl. in der Berufsbildung.
- Die DEZA wird einen Austausch zu den Erfahrungen im Bereich Engagement mit dem Privatsektor im Berufsbildungsbereich für das interne Lernen der DEZA Mitarbeitenden organisieren.
- Die DEZA setzt ihre Ausbildungsmassnahmen im Bereich Engagement mit dem Privatsektor fort (Anzahl ausgebildeter Leute p.a.).
- Die DEZA sucht opportunitätsbezogen den Dialog mit Privatsektor Akteuren inkl. Stiftungen im Berufsbildungsbereich mit dem Ziel, weitere Partnerschaften zu realisieren (Anzahl Dialoge p.a.).

5 Pérennité des interventions une fois les projets terminés

5.1 Poursuite du financement, une question épineuse

La pérennité, aussi dénommée viabilité ou durabilité, est l'un des six critères d'évaluation adoptés par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE)²⁷. Il s'agit de voir dans quelle mesure les bénéfices de l'intervention perdureront ou sont susceptibles de perdurer, une fois le projet terminé. Il est possible d'observer si les acteurs et actrices et les parties prenantes :

- Se sont appropriés les résultats
- Ont développé des capacités et des compétences propres afin de poursuivre les actions mises en place sans soutien extérieur
- Ont mis en place des sources de financement propres
- Disposent d'un cadre institutionnel pour ancrer les mesures mises en place.

La stratégie de sortie doit intégrer ces éléments pour garantir la continuation des effets positifs.

Pour les projets de formation professionnelle, une fois les projets terminés, le maintien et le développement ultérieur des compétences (*capacity building*), de même que les sources de financement sont difficiles à garantir. Les capacités d'adaptation et un changement systémique s'inscrivent dans une perspective à long terme allant au-delà de la durée d'un projet. Dans plusieurs cas et selon les personnes interrogées sur place, la pérennité se limite à faire évoluer les mentalités. Les projets sont réalisés comme prévu, mais avec peu de perspectives une fois terminés. Les nouveaux projets intègrent en principe les acquis et expériences précédentes, tout en tenant compte de l'évolution du contexte. Les études préliminaires pour de futurs projets peuvent donner l'impression de repartir au début (voir encadré).

Exemple de demande pour une étude préliminaire en vue d'un futur projet

Souhaitant lancer un nouveau projet, le bureau de coopération décrit les informations de base en vue de donner un mandat pour une étude préliminaire en 2022. Il s'agit d'identifier une nouvelle intervention possible de la DDC dans le domaine de la formation professionnelle. Le document fait référence aux projets passés et en cours d'exécution.

Les obstacles pour avoir un système de formation professionnelle fonctionnel sont nombreux. Cette dernière a une mauvaise réputation dans la société et est associée à des emplois peu qualifiés offrant des salaires bas avec peu de perspectives. Le système éducatif est trop éloigné des besoins du marché du travail. Les curricula sont souvent obsolètes. Les formations ne correspondent pas aux exigences des entreprises. Il est nécessaire d'avoir plus de formations des enseignants, un meilleur système de financement et un plus grand engagement des entreprises. Il en résulte un haut niveau de chômage chez les jeunes, ce qui entraîne une forte émigration. Et pourtant le manque de main d'œuvre qualifiée limite les possibilités de croissance économique.

Ce cas n'est pas unique, le CDF a identifié d'autres situations analogues.

²⁷ Voir par exemple : OCDE (2023). Une application réfléchie des critères d'évaluation. Paris, OCDE.

La poursuite du financement des interventions, une fois un projet terminé, est la question la plus épineuse. Les bénéficiaires attendent le plus souvent une reconduction des projets avec un soutien externe. Si un projet se termine, il est tout à fait possible de débiter un autre projet qui se focalisera sur un autre aspect ou qui prendra en compte d'autres organisations, d'autres bénéficiaires. Selon la DDC, c'est un défi inhérent à la coopération internationale. Vu la complexité du thème, les possibilités de soutien sont très vastes. Le fait qu'un autre bailleur de fonds externe reprenne des activités est considéré à tort comme une pérennisation des activités. Ces questions sont discutées depuis de nombreuses années à la DDC (voir encadré).

Résultats de l'évaluation de 2011

L'évaluation de la DDC de 2011 abordait déjà la question de la pérennité des projets concernant la formation professionnelle. Les auteurs indiquent que le soutien de la DDC est garanti pour de nombreuses années, les projets se succédant les uns aux autres. Outre le Népal, la DDC mène des projets de formation professionnelle au Burkina Faso depuis le début des années 1980, en Albanie depuis 1994. Les résultats étaient mitigés, en particulier au vu de la difficulté d'avoir un engagement durable du secteur privé pour offrir des places d'apprentissage. Un enseignement trop éloigné de la pratique, un manque de collaboration entre le secteur public et le secteur privé sont perçus comme des freins à la durabilité. Les auteurs mentionnent également que les enjeux liés à la durabilité des projets ne font pas suffisamment l'objet de réflexions approfondies. Les obstacles liés à la pérennité ne sont pas assez thématiques. Des doutes étaient émis sur la poursuite des activités après la fin des projets : mauvaise appréciation des capacités des organisations locales, dépendance financière vis-à-vis des donateurs étrangers, faible ancrage institutionnel et organisationnel, faible capacité à promouvoir la formation professionnelle sans soutien externe²⁸.

Les résultats de l'évaluation ont aussi montré que le public cible, soit les plus défavorisés, n'est pas toujours atteint. De plus, il n'indique pas une contribution significative sur l'augmentation des revenus des bénéficiaires.

Les projets présentant un volet d'appui aux réformes sont confrontés à de nombreux défis. L'adaptation des conditions-cadres pour ancrer la formation professionnelle nécessite des réformes qui prennent du temps et dont le résultat est incertain. En effet, celles-ci sont liées à une stabilité politique, un volontarisme des dirigeants politiques et un minimum de consensus. Tout dépend également des priorités politiques. De plus, les réformes institutionnelles doivent avoir lieu au niveau national et local. La DDC soutient l'élaboration de documents stratégiques et encourage le dialogue politique. C'est un long processus politique pour faire adopter des réformes.

Une fois le projet terminé, il existe un risque que les autorités ne poursuivent pas les efforts initiés. Par ailleurs, des modifications législatives seules ne suffisent pas. Il faut ensuite s'assurer de leur mise en œuvre. Ceci pose de manière plus générale la question de la gouvernance du système de formation professionnelle dans un pays.

Pour pallier à cette situation, la DDC reste présente et poursuit ses interventions durant de nombreuses années. Les types d'intervention ont évolué au fil du temps, en fonction du contexte politico-économique et des approches retenues, correspondant à la philosophie

²⁸ SDC (2011). SDC's Vocational Skills Development Activities. Evaluation 2011/2. Berne, June 2011, pp. 35-40.

dominante du développement selon les époques. Les 50 ans de soutien à la formation professionnelle au Népal montrent bien cette évolution (voir encadré).

50 ans de formation professionnelle au Népal²⁹

Avec les premiers projets, la coopération suisse a orienté son action de formation avec la production de fromage, puis de tapis. Les activités de production et de formation ont ensuite été plus clairement séparées. La DDC a ensuite soutenu la création de centres de formation techniques. Il a fallu attendre 1977 pour mettre en relation la formation professionnelle avec les besoins du marché du travail. Emergent à ce moment les premières idées pour doter le Népal d'un système national de formation professionnelle. A partir de 1987 et avec le soutien de la Banque asiatique de développement, ce pays a connu un début d'institutionnalisation avec la création d'une agence nationale pour la formation professionnelle (*CTVET – Council for Technical Education and Training*). Ceci a permis de développer la certification, le développement de curriculum et les informations sur les besoins du marché du travail. La DDC a soutenu la création d'un institut de formation pour l'enseignement technique (*TITI – Training Institute for Technical Instruction*). Cette période d'expansion et d'institutionnalisation n'a pas répondu à toutes les attentes et a même généré une certaine méfiance vis-à-vis du manque de performance du système de formation public. L'orientation a été mise sur des actions destinées à des groupes-cibles visant à améliorer leurs compétences tout en intégrant davantage les acteurs et actrices privés. Les dernières générations de projets se focalisent sur l'employabilité et l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

La situation est quelque peu différente lorsque la DDC se retire complètement d'un pays. Elle a acquis une expérience après son désengagement dans différents pays. Elle procède à la fin de ses interventions dans la plupart des pays d'Amérique latine. Elle ne sera plus présente en Mongolie après 2024. Elle a développé des principes généraux pour les stratégies de sortie³⁰. Ces principes intègrent d'une part l'avenir du personnel local, des questions financières et administratives avec la fermeture du bureau de coopération. D'autre part, elles doivent prévoir la fin des activités opérationnelles, soit la clôture des projets. Il s'agit aussi de savoir dans quelle mesure les activités peuvent se poursuivre. C'est la dernière phase des projets, le *phasing out*. La communication avec les partenaires locaux est importante, de même que le partage de connaissances. L'équipe du CDF a pu se rendre compte de la mise en place d'une telle stratégie pour la Mongolie³¹. Une fois la DDC partie, il sera plus difficile d'avoir des informations sur la pérennité des activités. Tant que la DDC est sur place, il est toujours possible de s'intéresser à la poursuite des activités, une fois un projet terminé. Les évaluations sur la durabilité restent rares.

Appréciation

A la fin des projets, il est rare d'avoir une situation qui corresponde aux critères fixés par l'OCDE en matière de pérennité. Si les partenaires se sont appropriés les résultats, la poursuite des activités sans soutien externe et avec un financement propre est souvent

²⁹ Jäger, Mathias and Stricker, Peter (2007). Cheese, Industrial Dreams and Labour Market Realities – 50 Years of Swiss-Nepal Cooperation in the Field of Vocational Education and Training. Zurich, KEK-CDC Consultants AG.

³⁰ Document interne à la DDC datant de 2020 et élaboré pour le retrait de l'Amérique latine, des Caraïbes et de la Mongolie.

³¹ SDC (2022). Swiss Cooperation Programme. Phasing out Programme Mongolia 2022–2024. Bern, FDFA/SDC, January 2022.

incertaine. Le simple fait de faire évoluer les mentalités ne suffit pas comme résultat pour assurer une forme de durabilité.

Certes, les stratégies de sortie sont relativement récentes. Le retrait d'un pays implique une réflexion d'ensemble, la DDC a progressé dans ce domaine. Il faudra prendre un peu de recul pour juger les effets de ces stratégies de retrait.

Beaucoup de conditions sont à remplir dans le domaine de la formation professionnelle pour assurer une viabilité du système à mettre en place, en particulier au niveau de sa gouvernance. Les risques sont connus. Les constats du CDF se recoupent avec d'autres analyses précédentes sur la durabilité.

Tant que des progrès sont perceptibles et que les mesures améliorent la situation des bénéficiaires, la poursuite de mesures de soutien peut se justifier. En revanche, dans les cas où il n'existe pas une volonté de trouver des solutions pérennes, la DDC devrait se poser des questions sur la pertinence de ses interventions, voire renoncer à des projets. Ceci suppose de challenger de manière plus approfondie les propositions des bureaux de coopération ainsi que leurs résultats. Le CDF estime que la qualité des projets serait ainsi renforcée.

Recommandation 3 (Priorité 1)

Le CDF recommande à la DDC de se montrer plus critique pour apprécier l'engagement des partenaires, en particulier sur la volonté d'adapter les conditions-cadres et l'implication du secteur privé local lors de l'examen des demandes d'entrée en matière et de crédit. Cet engagement doit intégrer les solutions de pérennité des interventions, en particulier au niveau du financement, puis doit être revu au fur et à mesure de l'avancée du projet.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DDC

La DDC accepte la recommandation.

Die Sicherstellung der Dauerhaftigkeit der Interventionen ist für die IZA generell sowohl Priorität wie auch Herausforderung (vgl. Stellungnahme zu Empfehlung 1). Dies veranschaulichen auch die globalen Herausforderungen rund um die Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 und einer nachhaltigen Entwicklungsfinanzierung, sowie ein Blick auf die aktuellen Krisen und Konflikte.

Die normativen DEZA Richtlinien Kreditantrag verlangen für jedes Projekt eine Stakeholder-Analyse, welche die Interessen und den Einfluss der verschiedenen Stakeholder (inkl. Partner) analysiert. Oftmals werden dafür vertiefende Analysen zur politischen Ökonomie eingesetzt. Ausserdem verfügt die DEZA über ein ausführliches Instrumentarium zum Engagement des Privatsektors. Die entsprechenden Risikomanagement-Instrumente dienen auch zur Einschätzung, welche Partner eine nachhaltige Lösung unterstützen.

Massnahmen:

- Die DEZA überprüft die Vorgaben zu Dauerhaftigkeit und Stakeholder-Analyse in der laufenden Überarbeitung der normativen Richtlinie Kreditantrag.

Recommandation 4 (Priorité 1)

Le CDF recommande à la DDC de renoncer à des projets lorsque les engagements des partenaires ne suffisent pas à assurer la pérennité des mesures et interventions.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DDC

La DDC accepte la recommandation.

Die Fortführung oder Einstellung eines Projektes wird nach jeder Projektphase neu beurteilt. Projektabbrüche sind unter Einhaltung der vertraglichen Bestimmungen auch während der Projektlaufzeit möglich. Ob ein Projekt weitergeführt oder abgebrochen wird, hängt nicht nur vom Engagement der oftmals vielzähligen Partner ab, sondern auch von der Entwicklung des Kontexts (vgl. Stellungnahme zu Empfehlung 1). Bevor es zu einem Projektabbruch aufgrund ungenügender Resultate kommt, werden die Ursachen eruiert und Optionen geprüft, die zur Verbesserung des Projekts führen können. Für diese Lernprozesse spielen u.a. externe Evaluationen, Partner Risk Assessments, das Monitoring und die Jahresberichte eine wichtige Rolle.

Massnahmen:

- Die DEZA überprüft die Praxis und Richtlinien zur Projektbewilligung und den Operativkomitees (Opkom) und ergreift entsprechende Massnahmen (Bspw. um explizit die Vor-/Nachteile eines Projektabbruchs zu beurteilen).

5.2 Secteur économique privé difficile à impliquer

Parmi les pays d'intervention de la DDC, beaucoup connaissent un tissu économique restreint. Ce qui se traduit, entre autres, par une faible présence de PME. Dans certaines zones, il faut compter avec une économie informelle très développée. D'autres pays ont connu un système économique planifié et la transformation avec l'émergence de nouveaux secteurs d'activités prend du temps. Dans certains pays, la présence de sociétés multinationales actives, par exemple, dans l'extraction des matières premières, agissent selon leurs propres rationalité et besoin.

La faiblesse du tissu économique se traduit par un manque d'organisation du secteur privé, qui, de surcroît, a des intérêts divergents selon qu'il s'agisse d'artisans, de PME ou de grands groupes internationaux. Sans la présence d'organisations patronales représentatives, il reste difficile de trouver des interlocuteurs capables de transmettre les besoins des entreprises, d'une part, et de convaincre ces mêmes entreprises des avantages de la formation professionnelle d'autre part. De plus, le secteur privé n'est pas toujours disposé à s'engager sur le long terme, étant donné les aléas politiques et économiques.

Il existe un manque de compréhension des entreprises locales sur la plus-value de la formation professionnelle. Ceci se traduit par une faible volonté d'engager des apprentis. Les entreprises y voient d'abord un coût et non le bénéfice potentiel. Des questions logistiques toutes simples comme la prise en charge des repas peuvent constituer des obstacles. L'encadrement des apprentis avec la mise à disposition de formateurs est un autre problème récurrent. Là aussi, les entreprises y voient d'abord un coût. De plus, il est nécessaire que les formateurs soient eux-mêmes formés pour transmettre leur savoir. Ceci nécessite une forme de certification et du temps mis à disposition pour les formateurs en entreprise.

En Bosnie, le CDF a remarqué que les entreprises appartenant à des groupes germanophones sont plus enclines à engager des apprentis. Il en est de même pour des entreprises fondées par des personnes ayant accompli une partie de leur parcours professionnel dans des pays connaissant un système dual. Ce n'est pas étonnant puisque ces personnes ont

conscience de l'apport de la formation professionnelle et de la nécessité pour les entreprises de s'engager.

Les entreprises sont frileuses car elles voient le risque important que les apprentis partent, une fois formés, pour chercher un emploi mieux rémunéré auprès d'une plus grande entreprise ou même à l'étranger pour avoir de meilleures perspectives professionnelles avec un environnement plus stable.

Du fait d'une formation principalement effectuée en école, les entreprises estiment souvent que les jeunes formés ne sont pas opérationnels. En effet, il existe un fossé entre les équipements des écoles et les machines utilisées par les entreprises. Celles-ci sont alors d'avis que les jeunes n'acquièrent pas les connaissances ni les compétences nécessaires. Une telle situation peut être en partie surmontée lorsque des entreprises sont d'accord de s'associer à des écoles dans des comités sectoriels pour faire valoir leurs besoins, comme le CDF l'a constaté en Mongolie. C'est une manière d'avoir un échange régulier entre les entreprises et les écoles, en particulier le personnel enseignant.

Autre risque, les artisans et petits patrons ne sont pas toujours prêts à dévoiler leurs secrets de fabrication. Ces derniers ne s'engagent pas toujours à transmettre aux apprentis leur savoir et manière de faire. Ils utilisent les jeunes comme une main d'œuvre bon marché. De surcroît, ils voient un risque de concurrence dans les cas où les jeunes auraient acquis une meilleure technique. Ceux-ci pourraient avoir l'idée de créer leur propre affaire et d'attirer avec eux une partie de la clientèle.

Cette frilosité des entreprises ne favorise pas un engagement financier du secteur privé pour prendre le relais une fois les projets de coopération terminés. Dans quelques cas, une taxe professionnelle avec un volet pour la formation a été mise en place. Encore faut-il être sûr que la part dévolue soit réellement affectée à la formation. Si la situation est satisfaisante au Burkina Faso, elle ne l'était pas au Bénin lors de la visite de l'équipe du CDF.

Un système de formation de base avec un modèle dual inspiré de la Suisse suppose un engagement des organisations du monde du travail non seulement pour engager des apprentis, communiquer des besoins en matière de compétences, mais aussi définir les qualifications requises. Hors de nombreux pays avec une culture politico-économique différente ne connaissent pas une telle approche. A l'inverse, il existe souvent une méfiance réciproque entre l'administration publique et le secteur privé. De surcroît, l'éducation et la formation sont le plus souvent perçues comme relevant du secteur public.

Appréciation

La participation du secteur privé pour soutenir un système de formation professionnelle est un élément clé, mais elle fait souvent défaut. Ce faible engagement est régulièrement relevé, par exemple dans le bilan des 20 ans de soutien de la Suisse dans ce domaine en Albanie³². Les entreprises restent méfiantes vis-à-vis de la qualité des formations dispensées par le secteur public.

Cette situation résulte de la complexité du système de formation professionnelle et d'une compréhension partielle du modèle dual suisse. En effet, en Suisse, les entreprises retirent

³² SDC (2015). Vocational Education and Training Experiences from 20 years of Swiss support to Albania. KEK/CDC Consultants, pp. 47-48.

le plus souvent un bénéfice financier de l'engagement d'apprentis³³. Cet avantage financier reste peu connu à l'étranger et difficile à valoriser.

Les entreprises veulent bénéficier des avantages sans s'investir, que ce soit pour mettre à disposition des formateurs ou soutenir les écoles pour développer des formations qui répondent à leurs besoins. Les entreprises sont mues par des objectifs à court terme, alors que le développement de filière de formation professionnelle se fait sur le long terme.

Clé de voûte du système, cet engagement du secteur privé est aussi une condition nécessaire pour assurer la pérennité des actions menées. En cas de manque de volonté persistant du secteur privé, les chances de poursuite des activités sont minces, une fois le projet terminé. Les recommandations 3 et 4 couvrent les points mentionnés dans ce sous-chapitre.

5.3 Dépendance des écoles vis-à-vis des sources de financement externes

Les jeunes sont principalement formés dans des écoles. Les distances ne permettent pas d'avoir une formation en alternance en école et en entreprise répartie sur la semaine. Les écoles arrivent plus ou moins à couvrir leurs dépenses de fonctionnement, mais elles restent très dépendantes de sources de financement externes pour les dépenses d'investissement. En pratique, elles comptent sur le soutien de différents donateurs pour la mise à niveau de l'infrastructure. Sur place, il est possible de mieux comprendre qui a financé quoi. La coopération suisse est rarement la seule source de financement externe pour une école. La construction de bâtiments peut être financée par des prêts des banques d'investissement ou par des agences de coopération. Les aménagements intérieurs et les équipements techniques sont également fournis par d'autres partenaires. Il en est de même pour la mise à niveau des enseignants et des parcours de formation (curricula) comprenant les programmes d'études. Une fois un projet terminé, les écoles cherchent de nouvelles sources de financement pour moderniser une autre filière de formation ou un autre bâtiment.

Les écoles ont peu de moyens financiers pour l'entretien et la maintenance du matériel technique. En cas de panne demeure un risque que l'équipement ne soit plus utilisé. De surcroît, l'obsolescence du matériel, informatique notamment, est rapide. Il existe un risque d'avoir des équipements qui ne correspondent pas à ceux utilisés par les entreprises. Cette question se pose surtout pour des professions techniques nécessitant un apprentissage sur des machines. Des professions comme coiffeur, cuisinier ou couture sont moins concernées. Les sources locales de financement pour le maintien puis le renouvellement des équipements sont difficiles à trouver.

Si les projets octroient des moyens pour la formation des enseignants, il n'existe, le plus souvent, pas de moyens, ni d'organismes pour mettre à jour leurs compétences sur une base régulière. Ceci suppose l'existence d'un centre de formation des formateurs, ce qui est rare. Les pays visités par l'équipe du CDF ne connaissent pas une organisation de ce type. Une telle structure a été mise en place au Népal avec le soutien de la Suisse, pays qui bénéficie de multiples projets en matière de formation professionnelle.

³³ Voir par exemple les résultats de l'Observatoire de la formation professionnelle, 2019. Cette étude est menée par l'Institut fédéral de formation professionnelle (IFFP). Un apprenti installateur électricien représente un bénéfice net total d'environ 41 000 francs pour l'entreprise formatrice, sur une durée de quatre ans. Un apprenti coiffeur, un montant d'environ 20 000 francs. A l'inverse, un apprenti informaticien génère un coût de plus de 20 000 francs.

Les écoles font face à un problème d'attractivité auprès du personnel. Les enseignants les plus compétents ne restent pas et sont attirés par des salaires plus élevés offerts par le secteur privé. Ils quittent le secteur de l'éducation. De plus, les écoles sont confrontées à des résistances des enseignants. En effet, ceux-ci peuvent percevoir l'évolution vers un système dual comme un risque pour leur emploi et une remise en cause de leurs compétences. En effet, avec une formation pratique en entreprise, les élèves passent moins de temps à l'école. Ceci génère une baisse des besoins en enseignants et une concurrence avec les formateurs des entreprises. Ils ne sont donc pas prêts à poursuivre et étendre les actions initiées une fois le projet terminé.

Il en est de même pour le développement des curricula. Les projets de la DDC contribuent à mettre à jour les curricula et à définir des normes professionnelles au niveau national pour certaines branches. Plusieurs interlocuteurs ont évoqué l'utilité de la méthode DACUM, acronyme pour *Developing a Curriculum*, appliqué par des bureaux et mandataires chargés de l'exécution des projets. Cette méthode permet de définir les compétences nécessaires pour les métiers et professions puis de développer les formations correspondantes pour obtenir ces compétences. Une fois le projet terminé, les acteurs et actrices ne sont souvent pas en mesure de poursuivre le travail pour d'autres branches ou pour mettre à jour de manière régulière les compétences et les curricula correspondants. La plupart du temps par manque de ressources et de financement. L'école devrait aussi être dotée d'une personne responsable de la qualité, qui devrait signaler la nécessité de mettre à jour des compétences et des programmes d'études, selon l'évolution des métiers.

Appréciation

Autre pierre angulaire du système de formation professionnelle, les écoles se heurtent le plus souvent à un manque de moyens propres pour financer les dépenses de maintenance et d'entretiens, les dépenses d'infrastructure, la formation continue des enseignants, la mise à jour des curricula. Elles ont donc besoin d'un soutien externe constant et le cherchent auprès de multiples donateurs. C'est une équation particulière à résoudre et il s'avère ardu de trouver des solutions propres pour assurer la pérennité sans soutien externe. Bien sûr, les mesures de soutien apportent des améliorations permettant aux écoles d'offrir une meilleure qualité de leur enseignement. Les écoles progressent, et, dans certains cas, peuvent se servir de centre de référence pour d'autres établissements. Ceci se fait au prix d'interventions qui se poursuivent année après année.

6 Gestion du savoir, système de pilotage et d'indicateurs

6.1 Système d'indicateurs et nouvelle base de données

La DDC fait face à une demande accrue de résultats afin de démontrer l'efficacité de ses interventions. Depuis 2021, elle dispose d'un système d'indicateurs standardisés en lien avec ses stratégies thématiques ainsi qu'avec les ODD. Ce système est constitué par :

- Des indicateurs de résultats agrégés (*Aggregated Reference Indicators – ARIs*) mesurant principalement le niveau des réalisations (output).
- Des indicateurs de résultats thématiques (*Thematic Reference Indicators – TRIs*), mesurant le niveau des *outcomes*, soit les effets auprès des bénéficiaires.

Dans le domaine du développement des compétences professionnelles, la DDC a défini quatre dimensions sur la base de sa typologie des interventions possibles (voir schéma 1 au chapitre 2) : sensibilisation (*outreach*), pertinence de l'enseignement, gains en termes d'emploi et contribution au changement systémique. Pour chacune de ces dimensions, des indicateurs ont été définis³⁴.

Les bureaux de coopération doivent périodiquement fournir des informations sur ces indicateurs dans une base de données dénommée *Results Data Management (RDM)*. Quelques bureaux sélectionnés l'ont testée en 2022 avec des retours positifs. Le système a été déployé en 2023 et est devenu productif. Il remplace les informations transmises jusqu'alors sur des fichiers excel. La DDC espère obtenir plus de cohérence entre le niveau des projets, celui des programmes et les aspects stratégiques.

Cet instrument numérique doit faciliter l'appréciation des progrès par projet, programme et pays. Ainsi, la qualité des données devrait s'améliorer et la visibilité des résultats au niveau du management et vers l'extérieur pourrait y gagner. Pour la DDC, cet outil a une triple fonction : fournir des informations pour rendre compte des résultats ; améliorer le pilotage et le suivi ; faciliter les échanges internes et l'apprentissage.

Ce système constitue un changement de culture à l'intérieur de la DDC ainsi que dans les relations entre la centrale et les bureaux de coopération. Il devrait offrir de nouvelles possibilités d'analyses. Le pilotage et le processus d'apprentissage se faisaient avant tout au niveau local. La DDC elle-même avait relevé des points à améliorer³⁵ : manque de données comparables, faible niveau d'agrégation des données, multitude d'indicateurs et peu d'échanges sur la définition des indicateurs de résultats.

L'effectivité et la plus-value de cet outil numérique dépendront de la qualité des données intégrées puis des liens possibles avec d'autres systèmes, notamment avec les flux

³⁴ SDC (2021). Working Aid on the Use of Indicators in VSD Programmes. VSD backstopping team for the IED expert team, June 2021.

³⁵ Voir par exemple : SDC (2020). SDC Guidance on Results Indicators. SDC, Quality Insurance, April 2020, p. 3. Le développement de ce nouveau système avec des indicateurs agrégés est une réponse à des points d'amélioration soulevés lors de l'examen de la coopération suisse par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE réalisé en 2019. Le CAD a formulé deux recommandations visant à avoir un système d'indicateurs permettant d'avoir une meilleure gouvernance au sein de la DDC. Il s'agit des recommandation 6 et 7. OCDE (2019). Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Suisse 2019. Paris, OCDE, 5 avril 2019.

financiers et les coûts des projets. La DDC doit encore expérimenter les types d'analyses qu'il est possible de générer et leur pertinence. Il conviendra de déterminer dans quelle mesure les données de ce monitoring sont utilisées pour les évaluations.

Appréciation

L'introduction d'un nouveau système d'indicateurs et d'une nouvelle base de données numérisées constitue un changement important. Des indicateurs standardisés agrégés et thématiques devraient permettre de faire davantage le lien entre le niveau opérationnel des projets, celui des programmes et le niveau stratégique. Ceci devrait faciliter la gouvernance et le pilotage de l'ensemble.

La base de données numérisée est une avancée majeure, car il sera plus facile de suivre l'évolution des projets, de même que de faire des comparaisons entre projets et entre pays. Il est encore trop tôt pour apprécier l'effectivité de ce nouveau système et ses conséquences en matière de pilotage stratégique de même que pour la conduite de projets dans le domaine de la formation professionnelle.

6.2 Multitude d'instruments à disposition mais peu d'informations sur la pérennité des projets

La DDC dispose de nombreux instruments pour suivre les projets et les programmes. Il faut distinguer le niveau des bureaux de coopération du niveau de la centrale. Les bureaux de coopération ont la responsabilité opérationnelle et assurent le suivi des projets. Ils suivent les mandataires de manière régulière et demandent des informations complémentaires, voire des audits, si nécessaire. Ils mandatent les évaluations de fin de phase ou de fin projet. Un budget correspondant est prévu dans le crédit relatif au projet. Le bureau de coopération a une latitude pour définir le mandat y compris une orientation des méthodes, par exemple sur des aspects coût-utilité. Le cadre logique reste la base de travail pour définir les critères d'évaluation. Si ces évaluations de projet servent à rendre compte des résultats, ils sont aussi utilisés dans une perspective d'apprentissage, aussi bien au niveau du bureau que des mandataires, bénéficiaires et parties prenantes, dans l'objectif d'une phase ultérieure ou d'un nouveau projet. Si les évaluations se focalisent sur la réalisation des mesures selon le cadre logique, peu s'intéressent à la pérennité des actions une fois le projet terminé. Le CDF a relevé ces différents points lors des visites sur place. Ces constats ne prennent pas en compte les développements à venir avec le déploiement du nouveau système de base de données RDM. En lien avec la stratégie de retrait de Mongolie, les projets terminés de formation professionnelle ont fait l'objet d'un rapport final sur la capitalisation des expériences intégrant les aspects de pérennité³⁶.

Les évaluations de programmes fournissent des informations sur la mise en œuvre de la stratégie de même que des recommandations sur des orientations futures. Le plus souvent, ces évaluations se penchent sur des études de cas, pays et projets. Le domaine éducation et formation professionnelle a fait l'objet d'une évaluation en 2011 puis d'une évaluation de la mise en œuvre de la stratégie en 2021. Dans les sous-chapitres précédents sont évoqués des résultats de ces évaluations. A chaque fois, le management de la DDC fait une

³⁶ Meta-analysis – Experience Capitalisation of SDC in the area of Basic Education and Vocational Training in Mongolia. Basel, Orange & Teal, 18 January 2023.

prise de position et indique les mesures qu'il compte mettre en œuvre. A cela s'ajoute les évaluations par pays qui examinent la mise en œuvre des stratégies pays.

Rendre compte de résultats et assurer leur cohérence entre le niveau des projets et le niveau stratégique demeurent un défi comme l'a montré une récente évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)³⁷. De plus, la diversité des projets de développement des compétences professionnelles ne facilite pas l'agrégation des résultats. La durée de l'engagement de la DDC dans tel ou tel pays est aussi un autre facteur. Le lien entre les évaluations de programmes et les évaluations de projets n'est pas toujours facile à établir. Le nouvel outil numérique RDM génère de grandes attentes pour améliorer la cohérence afin de rendre compte des résultats entre les différents niveaux, micro, méso et macro.

Appréciation

La DDC dispose d'une multitude d'instruments pour le suivi des projets et programmes, comme le controlling, le monitoring et l'évaluation. Il existe une volonté d'apprendre, de progresser et de s'améliorer, que ce soit entre les projets ou entre les phases d'un projet ou encore au niveau stratégique. Toutefois, le pilotage se concentre d'abord sur les résultats, les réalisations et les effets sur les bénéficiaires durant le projet. La nouvelle base de données RDM devrait fournir davantage d'informations permettant de faire le lien entre les différents niveaux, projet, programme et stratégie.

Il y a moins d'intérêt pour des analyses sur la durabilité, une fois un projet achevé. La pérennité est pourtant un critère d'évaluation défini par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. La DDC devrait développer des indicateurs pour apprécier la pérennité de ses interventions et mener plus d'analyses afin de pouvoir juger dans quelle mesure les actions menées se perpétuent une fois les projets terminés. Ce serait d'autant plus important pour les projets de formation professionnelle sachant que les risques sont élevés de voir les activités s'arrêter au terme d'un projet. L'exemple de la Mongolie montre que la DDC commence à intégrer davantage cette dimension. Cette pratique doit être étendue.

Recommandation 5 (priorité 2)

Le CDF recommande à la DDC de développer des indicateurs pour apprécier la pérennité de ses interventions afin de voir dans quelle mesure les actions se poursuivent une fois les projets terminés. La DDC peut intégrer ces résultats dans ses rapports sur la capitalisation des expériences.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DDC

La DDC accepte la recommandation.

Die DEZA verfügt über verschiedene Instrumente zur Einschätzung u.a. auch der Dauerhaftigkeit ihrer Interventionen. Neben den Evaluationen auf Projektebene werden Fragen der Wirksamkeit und Dauerhaftigkeit beispielsweise auch im Jahresbericht zu den Programmen aufgenommen, sind Bestandteil von Kooperationsprogrammevaluationen und fließen in die Beurteilung der DEZA Risiken im internen Kontrollsystem (IKS) Prozess ein.

³⁷ Contrôle parlementaire de l'administration (2023). Mesure de l'efficacité dans la coopération internationale. Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 27 avril 2023.

Massnahmen:

- Die DEZA prüft den Nutzen der Entwicklung von Indikatoren zur Ermittlung der Dauerhaftigkeit ihrer Projekte und prüft Massnahmen zur verbesserten Berücksichtigung dieser Dimension in den bestehenden Standard-Indikatoren.

6.3 Peu d'analyses de trajectoires des jeunes formés

Les analyses de trajectoires (*tracer studies*) sont des éléments importants pour apprécier l'évolution des personnes ayant suivi une formation³⁸. Par exemple une, puis trois et cinq années après l'obtention d'un diplôme. D'une part, elles permettent de savoir si les formations sont adéquates et, d'autre part de connaître l'évolution professionnelle, mais aussi salariale des diplômés. Ce serait un moyen pour connaître les facteurs de réussite des formations professionnelles, en fonction du contexte local.

Ces analyses sont assez rares et menées de manière épisodique, selon les initiatives et besoins des bureaux de coopération, ainsi que les capacités de leurs mandataires. Le CDF n'a pas trouvé de raisons particulières pour expliquer la motivation à mener de telles analyses dans certains cas et pas dans d'autres. Certes, ces études nécessitent un cadre rigoureux mis en place dès le début d'un projet. De plus, il convient de s'assurer de l'existence de données et pouvoir les analyser. Il est nécessaire d'enregistrer les participants en amont, lors de leur formation, puis de les interroger à intervalles réguliers après la fin de leurs études. Le recours à des questionnaires en ligne par l'intermédiaire de smartphones est possible. Avoir un horizon temporel suffisamment long est indispensable. Certaines ont été menées entre 2011 et 2021 ponctuellement pour des projets spécifiques, par exemple au Bangladesh, au Népal, au Laos, au Pérou, au Burkina-Faso ou en Albanie.

Des études de trajectoires n'étaient, en règle générale, pas prévues pour les projets examinés dans les pays visités par le CDF. Un projet le prévoyait, mais le mandataire n'a pas appliqué cette méthodologie. Le projet s'est arrêté après la première phase (voir sous-chapitre 5.1). Quelques informations sur le suivi des jeunes formés sont disponibles auprès des écoles ayant bénéficié des mesures de formation. Celles-ci s'intéressent à savoir si leurs anciens élèves ont obtenu une place de travail et dans quel secteur d'activité. L'équipe du CDF a pu s'en rendre compte lors de ses visites sur place. Ces informations restent dispersées et ne sont pas transmises de manière systématique.

Appréciation

Les analyses de trajectoires sont peu utilisées dans le suivi des bénéficiaires. Elles sont pourtant un instrument essentiel pour connaître l'évolution des parcours professionnels. Il est possible d'interroger les personnes à intervalles réguliers pour connaître leur situation professionnelle et leur niveau de revenus. Et par conséquent de tirer des enseignements sur la pertinence des formations suivies. Au mieux, les écoles font un suivi elles-mêmes et disposent d'informations, mais ces informations ne sont pas toujours consolidées au niveau du bureau de coopération, une fois les projets terminés.

³⁸ La DDC met à disposition une note sur les analyses de trajectoires : Skill Card. « Tracer Studies in Vocational Skills Development Projects ». Compiled by Annett Hilpert (INBAS), facilitator of the online discussion on Tracing. Document non daté faisant référence à une séance de discussion en 2011/12. Ce document disponible en ligne fait référence à la boîte à outils développée par Helvetas.

Les outils existent et il convient de les mettre en place dès le début d'un projet. Il n'existe pas de critères clairs pour savoir pourquoi elles sont appliquées dans certains cas et pas dans d'autres.

Recommandation 6 (Priorité 2)

Le CDF recommande à la DDC de recourir de manière plus systématique à des analyses de trajectoire sur les bénéficiaires des projets de développement de compétences professionnelles. Cela suppose de définir des critères sur la nécessité à prévoir de telles analyses.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DDC

La DDC accepte la recommandation.

La DDC reconnaît que les études de traçabilité sont rarement réalisées dans les projets de formation professionnelle. Ces études sont importantes afin de connaître l'efficacité des formations proposées en termes d'insertion sur le marché du travail et de parcours professionnels.

Mesures :

- La DDC va produire un document d'orientation sur les expériences et technologies disponibles pour réaliser des analyses de trajectoire des bénéficiaires et, dans un deuxième temps, organiser des échanges sur la thématique afin de sensibiliser les collaborateurs.

6.4 Gestion du savoir et des compétences : un défi compte tenu de l'autonomie des bureaux de coopération

La gestion du savoir est un défi pour la DDC. Les connaissances opérationnelles sont dispersées parmi les bureaux de coopération. La consolidation des pratiques et des expériences est essentielle afin que chacun ne réinvente pas la roue lors de l'élaboration et de la conduite d'un projet. Certes, la rotation permet une diffusion du savoir et des compétences. La création de coordinateurs régionaux est une manière d'échanger entre bureaux. A la fin des projets, des rapports, confiés à des mandataires externes, tirent des enseignements et capitalisent les expériences. Les bonnes pratiques font l'objet d'adaptation des notes internes et sont partagées dans l'intranet.

Un partage de connaissances entre la centrale et les bureaux de coopération, par une transmission d'informations spécifiques *bottom-up* puis une consolidation *top-down* n'est pas aisé à concilier avec un besoin de partage plus direct entre les bureaux eux-mêmes. La gestion des connaissances par la centrale est nécessaire, mais elle se fait beaucoup par des documents, puis des tutoriels ou des formations. En plus des points focaux thématiques, une unité spéciale de la DDC est consacrée à la gestion des connaissances et l'innovation. Elle doit ainsi s'occuper de l'ensemble des thèmes où la DDC intervient, ce qui présente un défi non négligeable compte tenu de leur complexité et de la diversité des enjeux.

La DDC dispose également de plateformes de partage de connaissances et d'informations qui regroupent des experts et des praticiens de la DDC ainsi que d'autres organisations actives dans un domaine particulier. Ces plateformes favorisent l'échange d'expériences, de bonnes pratiques et d'outils. Les questions relatives au développement de compétences professionnelles sont traitées par le réseau économie et éducation. De nombreux

documents et guides³⁹ sont mis à disposition de même que des webinaires et d'autres supports comme des orientations pour la planification, la mise en œuvre et le suivi des projets. Beaucoup de documents sont élaborés par des externes sur mandat de la DDC.

La communication directe entre bureaux (sud-sud) permet une plus grande réactivité sur des questions ponctuelles relatives à des thèmes particuliers ou des projets précis présentant des similitudes entre deux pays. Le CDF l'a constaté pour des projets de promotion de l'emploi auprès des jeunes. Des échanges de capitalisation des expériences ont eu lieu en 2022 entre la représentation suisse en Bosnie-Herzégovine et le bureau de coopération en Mongolie. De surcroît, ces échanges sud-sud permettent d'avoir une transmission du savoir parmi les employés locaux. Les bureaux de coopération ont une meilleure connaissance du contexte local et peuvent plus facilement l'expliquer à leurs homologues. Il est encore trop tôt pour savoir si l'introduction du nouveau système numérique RDM aura un impact sur la gestion des connaissances et favorisera les échanges directs entre les bureaux de coopération.

Appréciation

Compte tenu de la complexité des projets et de l'autonomie des bureaux de coopération, le partage du savoir est important pour apprendre de l'expérience des collègues. Les bureaux de coopération ont les connaissances opérationnelles liées aux projets et au contexte local. La centrale a déployé des efforts pour améliorer la circulation de l'information et la gestion du savoir, par le biais de documents, d'outils numériques et de plateformes d'échanges. La capitalisation des expériences permet de tirer des enseignements.

La gestion du savoir est organisée par la centrale, ce qui permet une meilleure cohérence. Toutefois, les échanges directs entre les bureaux de coopération contribuent à mieux connaître les projets développés par des collègues. Ce partage d'expériences permet d'avoir des contributions sur des thèmes particuliers et peut servir d'inspiration. Il doit être encouragé.

Recommandation 7 (Priorité 2)

Le CDF recommande à la DDC d'encourager le partage de connaissances et la capitalisation des expériences sur les projets de formation professionnelle entre les bureaux de coopération.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DDC

La DDC accepte la recommandation.

La DDC est une organisation apprenante. Elle dispose de compétences, de processus et d'outils favorisant la gestion des connaissances et l'apprentissage, principalement au moyen de rencontres thématiques régionales et de rencontres virtuelles. Ces échanges facilitent également le partage horizontal de connaissances et l'apprentissage mutuel au sein des divisions régionales et des sections.

Les conseillers thématiques régionaux de la DDC jouent un rôle important dans la promotion des échanges et du partage d'expériences au niveau régional.

³⁹ A titre d'exemple : SDC (2022). Understanding and analysing vocational education and training systems. An introduction. Version April 2022.

Les résultats et les leçons apprises des capitalisations des projets de formation professionnelle sont régulièrement et systématiquement partagés au sein de la DDC.

Mesures :

- La DDC va organiser un atelier régional sur le thème de l'éducation et de la formation professionnelle entre les bureaux francophones de l'Afrique subsaharienne. Cet atelier permettra d'échanger sur les enjeux et les capitalisations des projets de formation professionnelle dans la région, notamment dans des contextes de plus en plus fragiles.
- La DDC va organiser un atelier régional pour les collaborateurs de la DDC de la région d'Asie du Sud afin de réfléchir aux implications de la transition verte pour les projets de formation professionnelle et de partager les expériences.

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976, RS 974.0

Ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, RS 974.01

Messages

20.033 – Message du Conseil fédéral du 19 février 2020 sur la stratégie de coopération internationale 2021–2024 (stratégie CI 2021–2024), FF 2020 2509

16.022 – Message du Conseil fédéral du 17 février 2016 sur la coopération internationale 2017–2020, FF 2016 2179

12.028 – Message du Conseil fédéral du 15 février 2012 concernant la coopération internationale 2013–2016, FF 2012 2259

Annexe 2 : Abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BuCo	Bureau de coopération
CAD	Comité d'aide au développement
CDF	Contrôle fédéral des finances
CIFP	Coopération internationale en matière de formation professionnelle
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IFFP	Institut fédéral pour la formation professionnelle
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
ODD	Objectifs du développement durable
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
RDM	Results Data Management
SDC	Swiss Development Cooperation
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

