

Ministère des Affaires étrangères

**Direction générale de la coopération internationale et du
développement**

**LES MECANISMES DE FINANCEMENT DE LA
FORMATION PROFESSIONNELLE DANS 5 PAYS DE
L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

Rapport final

Institut du Temps Géré (ITG)

**Richard Walther
André Gauron**

Janvier 2006

Ce rapport est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. La diffusion de ce rapport a un caractère limité et son usage est strictement limité au cadre officiel.

Sommaire

SOMMAIRE	1
SYNTHESE DU RAPPORT	6
La méthodologie de l'enquête	6
La structuration de l'étude	6
Les principaux résultats.....	7
1. INTRODUCTION.....	10
2. LES IDENTITES SPECIFIQUES DES FONDS ENQUETES	11
2.1. Les Fonds de formation d'Afrique du Sud	12
2.1.1. Le pilotage global du système de financement.....	12
2.1.2. Le prélèvement de la taxe de 1% de la masse salariale	12
2.1.3. La répartition de la taxe entre un Fonds national et des Fonds sectoriels	13
2.1.4. La double inscription des Fonds dans une stratégie nationale de qualifications et de planification pluriannuelle	14
2.1.4. En conclusion : la double logique des Fonds	15
2.2. Les Fonds de la formation en Tunisie.....	15
2.2.1 La collecte et la redistribution la taxe de formation professionnelle (TPF)	15
2.2.2. Le Fonds de Promotion de la Formation Professionnelle et de l'Apprentissage (FOPROFA)	17
2.2.3. Le rôle consultatif des partenaires sociaux dans le pilotage des Fonds.....	18
2.2.4. Les inégalités d'accès aux moyens des fonds.....	18
2.2.5. En conclusion : vers une redéfinition stratégique des instruments de financement	19
2.3. Les Fonds de financement de la formation professionnelle en Afrique sub-saharienne.....	20
2.3.1 Les contextes de la naissance des Fonds	20
2.3.2 Des établissements publics à gestion tripartite	21
2.3.3. Le financement des Fonds et leurs besoins financiers.....	21
2.3.4 Un guichet unique aux procédures transparentes destiné à promouvoir un marché de la formation professionnelle	22
2.3.5 Les apprentis et les artisans premiers bénéficiaires des formations	23
3. LES PARAMETRES COMMUNS D'ANALYSE ET DE COMPARAISON DES FONDS.....	24
3.1. Les différences de niveau économique structurent fortement la finalité des Fonds.....	25
3.2. Les rapports structurants des Fonds à la formation initiale	26
3.2.1. Les Fonds et le financement de l'apprentissage de type dual.....	26
3.2.2. Les Fonds en appui de la mise en place de véritables dispositifs de formation professionnelle	27
3.3. L'affectation variable des prélèvements sur les salaires au financement de la formation professionnelle	29
3.3.1. La destination multiforme de la taxe en Afrique sub-saharienne	29
3.3.2. L'affectation exclusive de la taxe à la formation en Tunisie et Afrique du Sud	30
3.4 Le tripartisme affiché est dominé par les pouvoirs publics et affaibli par la nature de la représentation des acteurs.....	31
3.4.1. Le rôle pivot des partenaires sociaux en Afrique du Sud	31

3.4.2. Le double positionnement des partenaires sociaux en Tunisie.....	32
3.4.3. Vers une affirmation du dialogue social en Afrique sub-saharienne.....	32
3.5. Les procédures de requête mises en place cherchent leur équilibre entre transparence et efficacité économique.....	34
3.5.1. De l'appel d'offres à l'organisation transparente du marché en Afrique sub-saharienne.....	34
3.5.2. Les procédures très régulées de la Tunisie.....	36
3.5.3. L'Afrique du Sud entre allocations contraintes et discrétionnaires et enveloppes stratégiques.....	37
3.6. La nécessité d'une expertise et/ou d'une démarche appropriée pour sortir de la logique de l'offre de formation.....	38
3.6.1. De la logique de l'offre à la logique de la demande.....	39
3.6.2. Une offre en demande d'expertise en Afrique sub-saharienne.....	39
3.6.3. Une offre structurée autour des branches professionnelles en Afrique du Sud et en Tunisie.....	40
3.7. Les effets divergents de la coopération internationale sur la création et la mise en œuvre des Fonds.....	41
3.7.1. Les influences multiples des bailleurs au Bénin et au Mali.....	41
3.7.2. Des dynamiques plus unifiées de coopération dans les autres pays.....	42
3.8. En conclusion.....	43
4. VERS UNE TYPOLOGIE DIFFERENCIEE DES FONDS ENQUETES.....	43
4.1. Le schéma fonctionnel de départ.....	43
4.2 Les nouvelles données issues de l'enquête terrain.....	44
4.2.1. L'effet structurant de tous les Fonds sur le développement de la formation en apprentissage ou en alternance.....	44
4.2.2. La redéfinition nécessaire des modalités de collecte et d'allocation.....	45
4.2.3. Un marché organisé versus un marché concurrentiel.....	46
4.2.4. La revendication du tripartisme et du dialogue social contre la logique des usagers.....	47
4.2.5. Une demande générale d'expertise en vue de structurer la demande.....	48
4.2.6. Les ambiguïtés d'une assistance technique située hors politique nationale.....	49
En conclusion.....	50
4.3. La typologie de fonctionnement optimale des Fonds enquêtés.....	50
4.3.1 Le Fonds « développement intégré » sud-africain.....	51
Le schéma d'optimisation fonctionnelle des Fonds de l'Afrique du Sud, MAE, 2006.....	52
4.3.2. Le Fonds «développement dual » tunisien.....	52
La dualité stratégique des financements tunisiens, MAE, 2006.....	53
4.3.3. Les Fonds « institués et pluri-objectifs » de l'Afrique sub-saharienne.....	54
4.3.4. Les grands traits d'un idéal-type de Fonds commun aux cinq pays enquêtés.....	55
LE SCHEMA FONCTIONNEL DE L'IDEAL-TYPE DES FONDS AFRICAINS, MAE, 2006.....	56
En conclusion : une typologie plus commune que différentielle entre les fonds.....	56
5. QUELQUES PRECONISATIONS UTILES.....	57
5.1. Préciser les finalités des Fonds et leur articulation avec la formation professionnelle initiale.....	57
5.2. Assurer une autonomie réelle des ressources financières par rapport à l'Etat en accord avec les stratégies mises en œuvre.....	57
5.3. Mieux adapter les instruments financiers aux situations et exigences des micro, petites et moyennes entreprises.....	58
5.4. Financer autant la structuration de la demande de formation que la formation elle-même.....	58

5.5. Favoriser les échanges entre les différents Fonds des pays africains et y promouvoir le dialogue social	59
ANNEXE 1 : LA LISTE DES ABREVIATIONS.....	60
ANNEXE 2 : LA LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	62
Afrique du Sud	62
Bénin	62
Burkina Faso	65
Mali	66
Tunisie.....	66
ANNEXE 3 : BIBLIOGRAPHIE.....	68

Remerciements

Ce rapport a bénéficié du concours des autorités nationales de pays visités, notamment des directeurs des fonds et organismes de financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage de la Tunisie, de l'Afrique du Sud, du Bénin, du Burkina Faso et du Mali, et des représentants des organisations professionnelles et syndicales. Qu'ils trouvent ici l'expression de nos remerciements pour leur accueil et leur disponibilité.

Nos remerciements vont également aux autorités françaises qui ont organisé les visites et éclairé la mission de leur connaissance des réalités nationales. Ils vont enfin à l'AFD pour son appui très utile en Tunisie et en Afrique du Sud ainsi qu'à l'ancienne directrice de la formation professionnelle et aux responsables de la coopération allemande pour leur aide précieuse à la compréhension des fonds de formation sud-africains.

Les appréciations et recommandations contenues dans ce rapport n'engagent cependant que les auteurs.

Synthèse du rapport

L'enquête terrain sur les Fonds de formation professionnelle fait suite à l'étude sur l'impact et les financements des fonds de la formation réalisée en 2005 pour le compte du Ministère des Affaires étrangères¹. Elle rend compte de l'analyse des écarts qui existent dans les pays enquêtés (Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Mali et Tunisie) entre la conception statutaire des Fonds et leur fonctionnement effectif et situe cette analyse relativement à la classification typologique des fonds et aux paramètres de réussite et d'efficacité identifiés lors de la première étude.

La méthodologie de l'enquête

Elle est le résultat de cinq missions qui ont permis de rencontrer les acteurs stratégiques et décisionnaires de chaque pays dans le domaine de la formation professionnelle, mais également les responsables et les utilisateurs des fonds.

Le questionnaire d'enquête, commun à l'ensemble des pays, a porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la situation institutionnelle et le rôle stratégique et opérationnel de chaque Fonds en rapport avec la situation économique et sociale du pays et les politiques de formation professionnelle mises en œuvre,
- le rôle effectif des différents acteurs de formation professionnelle et, notamment, des partenaires sociaux, dans la sélection, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de formation financées par les Fonds,
- le caractère pérenne ou non des modes de collecte des ressources et la manière dont leur allocation permet de répondre aux besoins de formation du secteur formel comme du secteur informel,
- l'adaptation des procédures de requêtes, de sélection et d'évaluation des actions financées aux capacités des bénéficiaires visés et des prestataires sollicités à y répondre de manière qualitative et efficace,
- l'appréciation des forces et faiblesses de chaque Fonds et les propositions d'amélioration et d'évolutions qui s'en dégagent.

La structuration de l'étude

La première partie décrit les identités spécifiques des Fonds enquêtés selon une grille de présentation commune à tous. Sont ainsi décrits le « National Skills Fund » (NSF) et les « Sectoral Skills and Training Authorities » (SETAs) d'Afrique du Sud, le Fonds de Développement de la Formation Continue (FODEFCA) du Bénin, les Fonds d'Appui à la Formation et à l'Apprentissage (FAFPA) du Burkina et du Mali et les différents instruments financiers de Tunisie : la ristourne de la Taxe de Formation Professionnelle (TFP), le Programme National de Formation continue (PRONAFOC) et le Fonds de la Promotion de la Formation Professionnelle ou de l'Apprentissage (FOPROFA). Tous ces Fonds sont présentés selon le contexte de leur création, leur identité institutionnelle et leur degré d'autonomie décisionnelle et financière, le type de partenariat social institué au sein des instances de consultation et de décision, les modes de collecte et d'allocation des ressources consacrées au financement de la formation, les processus de requête, d'évaluation et de sélection des propositions de projets mis en œuvre, les principaux résultats atteints (actions réalisées, publics formés, impacts évalués) ainsi que les changements en cours, prévus ou souhaités, afin d'arriver à une meilleure optimisation des instruments financiers.

La deuxième partie fait une lecture transversale des cinq Fonds enquêtés à partir de paramètres de lecture qui permettent de mieux comprendre les caractéristiques communes ainsi que les spécificités qui les rapprochent ou les séparent en termes d'objectifs, de fonctionnement, de processus

¹ Richard Walther, Etude sur l'impact et les financements des fonds de la formation, MAE, 2005

d'intervention, de financement et de résultats. Figurent parmi ces paramètres les différences de niveau de développement des pays enquêtés, les rapports que chaque Fonds établit à la formation initiale (logique de substitution ou logique de complémentarité), l'affectation effective ou non des taxes collectées au financement de la formation, la manière dont les instruments financiers en place favorisent ou non les réformes en cours, les degrés de cohérence ou de décalage entre les pratiques instituées de collecte et de redistribution des fonds, la nature des partenariats public/privé et du partenariat social (logique du tripartisme contre logique des « usagers), les modes d'accès des bénéficiaires des fonds au financement, l'inscription ou non des formations financées par les Fonds dans les systèmes de qualifications nationaux ou encore les modalités de passage de la logique d'offre de formation à la logique de structuration de l'offre par la demande.

La troisième partie prend appui sur les grandes tendances identifiées à partir des paramètres de lecture pour proposer une modélisation et une typologie des Fonds qui s'appuie sur le rôle prioritaire donné à l'acquisition des compétences et des qualifications par les politiques économiques et d'emploi des pays concernés, sur la place accordée aux différents acteurs économiques du secteur formel et informel, sur le degré de participation des partenaires sociaux et des différentes organisations professionnelles dans la définition et la mise en œuvre des instruments et moyens de financement, sur la place donnée à la mise en situation professionnelle dans les dispositifs et actions de formation soutenus et, enfin, sur les modes d'évaluation et de valorisation des résultats atteints.

L'étude propose, **en guise de conclusions**, quelques préconisations utiles pour une meilleure efficacité et pertinence de l'utilisation des ressources disponibles. Elle insiste sur la nécessité de préciser les finalités des Fonds et leur articulation avec le financement de la formation professionnelle initiale et l'importance d'assurer une autonomie réelle des ressources financières par rapport à l'état en accord avec les stratégies mises en œuvre. Elle souligne l'obligation pour les Fonds d'être pro-actifs vis-à-vis des petites et moyennes entreprises s'ils veulent éviter la captation des taxes et prélèvements par les entreprises les plus dotées à tous les niveaux. Elle insiste sur le besoin de financer autant l'expertise nécessaire à la structuration de la formation que la formation elle-même. Elle montre, enfin, combien une mise en réseau des Fonds africains, notamment au niveau des partenaires pourraient être féconde pour confronter les expériences, mobiliser les acteurs et promouvoir le dialogue social au niveau du continent.

Les principaux résultats

Ils s'articulent autour des grands constats suivants :

- Les finalités et modalités d'intervention des Fonds se différencient selon le niveau économique des pays. Ainsi dans les pays d'Afrique sub-saharienne où l'emploi dit « informel » représente entre 80% et 90 % des emplois et où le niveau scolaire est faible, les formations d'artisans sont prédominantes tandis que dans des pays semi-industrialisés comme la Tunisie ou l'Afrique du sud, où le secteur industriel représente 25% des emplois en Tunisie et 30 % en Afrique du Sud avec, dans les deux cas, un important secteur tertiaire moderne, les demandes adressées aux fonds proviennent davantage des secteurs dits « modernes » ;
- Les Fonds interviennent comme appui de la structuration des systèmes de formation professionnelle. Leur mode d'intervention dépend grandement de l'étendue du champ de la formation initiale et, notamment, de l'inclusion ou non dans celui-ci de la formation professionnelle. A cet égard, les pays d'Afrique sub-saharienne, qui intègrent l'enseignement technique au sein de la formation initiale, se distinguent aussi bien de la Tunisie qui a transformé l'enseignement technique et professionnel en un dispositif de formation professionnelle en alternance que de l'Afrique du Sud qui a institué un dispositif de formation pour salariés et jeunes en recherche d'insertion centré sur l'acquisition de compétences en situation de travail ;
- Tous les pays ont institué ou disposaient d'une taxe de formation professionnelle, mais aucun d'entre eux n'affecte totalement le produit de cette taxe à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage. En Afrique sub-saharienne une partie des fonds prévus recouverts par l'Etat ne sont pas reversés tandis que celle consacrée à la formation est partagée entre le secteur informel et formel. En Tunisie une quantité significative de la taxe sert à financer le fonctionnement de la formation initiale tandis que l'Afrique du Sud en consacre un cinquième au développement social et à l'intégration des chômeurs dans l'emploi ;

- Le rôle des partenaires sociaux (organisations d'employeurs et de salariés) dans la gestion des Fonds de financement de la formation professionnelle est affirmé partout, mais il reste souvent consultatif. Leur légitimité en tant qu'interlocuteurs privilégiés de l'Etat est par ailleurs amoindrie par le fait que la plupart des conseils de gestions intègrent parmi leurs membres une représentation des secteurs d'activité (organismes consulaires ou/et diverses catégories d'usagers de la formation). Cette situation n'empêche pas que dans tous les pays enquêtés existe une demande de renforcement du dialogue social qui se manifeste, entre autres, par la conclusion d'accords entre organisations d'employeurs (et d'artisans) et de salariés sur l'importance de dynamiser la formation professionnelle et d'y faire accéder le maximum de bénéficiaires ;
- Bien que les différents pays mettent en oeuvre des procédures différenciées de requête, d'évaluation et de sélection, il existe chez tous un ensemble d'exigences communes : le besoin de simplifier les démarches administratives et financières existantes en vue de raccourcir les délais de réponse et de faciliter l'accès de tous et, notamment des micro et petites entreprises, aux financements disponibles, l'importance de susciter un marché de la formation plus qualitatif que concurrentiel, la nécessité de cibler les financements sur la mise en oeuvre des stratégies et politiques nationales de formation et de donner aux fonds les moyens de leur autonomie et de leur responsabilité dans l'allocation des ressources ;
- Tous les Fonds sont en recherche d'experts, les plus proches possible des milieux professionnels, qui leur permettent à la fois de bien structurer les besoins de formation des acteurs économiques et de sélectionner les meilleures réponses de formation aux besoins identifiés. Mais pour le moment peu de moyens financiers sont prévus ou disponibles pour faire émerger et stabiliser l'expertise souhaitée et par, ce moyen, aider les pays à sortir d'une logique de formation par l'offre et à mettre en place des dispositifs, méthodologies et ingénieries susceptibles de promouvoir une logique de réponse à la demande ;
- Tous les Fonds font, enfin, l'objet d'une assistance technique des bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux. Mais tandis que leur intervention est intégrée dans les politiques nationales de formation dans les pays les plus développées (Tunisie et Afrique du Sud), dans les pays en développement de l'Afrique sub-saharienne, elle fait l'objet d'aides conditionnelles et souvent dispersées qui affectent l'efficacité de leur action.

La typologie différenciée des Fonds

En partant d'un modèle de fonctionnement optimal des Fonds proposée lors de l'étude documentaire de 2005 sur l'impact et les financements de treize fonds africains, l'étude fait ensuite une analyse typologique des Fonds qui dégage d'abord la dynamique stratégique et opérationnelle à l'oeuvre dans chaque fonds avant d'en décrire le schéma d'optimisation fonctionnelle. Elle dégage ainsi trois grands types de Fonds :

- Le Fonds « développement intégré » de l'Afrique du Sud,
- Le Fonds « développement dual » de la Tunisie,
- Les Fonds « institués et pluri-objectifs » des pays d'Afrique sub-saharienne.

Pour chacun des trois types, l'étude fait un état de l'existant et indique les voies de l'optimisation fonctionnelle qui permettront aux Fonds de fonctionner avec un maximum d'efficacité et d'impact. L'ensemble de l'exercice typologique aboutit à la définition d'un idéal-type commun aux cinq pays enquêtés qui est résumé dans un nouveau schéma modélisé comprenant les éléments communs suivants :

- la définition d'une politique nationale structurée de formation initiale, d'apprentissage et de formation continue,
- la focalisation des missions des Fonds sur la formation continue et l'apprentissage,
- l'élaboration d'une stratégie des Fonds (définition des actions, des bénéficiaires et des procédures...) en fonction des finalités à atteindre,
- une stabilisation et une pérennisation des ressources par une affectation directe de la taxe de formation professionnelle aux fonds,
- l'intégration des assistances internationales dans les objectifs et les moyens de la politique nationale,
- une gestion, la plus tripartite et la plus autonome possible, de l'affectation des ressources,

- l'aide à l'acquisition, par les partenaires sociaux, des compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités dans le domaine de la formation professionnelle,
- l'appui à la création et mise en place d'une expertise proche des entreprises et des branches ou organisations professionnelles,
- le soutien à un marché de la formation qui privilégie la réponse à la demande sur la logique de l'offre,
- des procédures de requêtes simplifiées subordonnant la mise en concurrence à la structuration d'une offre de qualité,
- une allocation des ressources basée sur la solidarité entre secteurs moderne et informel et entre grandes entreprises, moyennes et petites entreprises,
- le soutien à la mise en place d'un système de qualifications et de qualité qui intègre les spécificités de la formation en secteur informel,
- enfin, l'évaluation quantitative et qualitative des résultats, l'identification des bonnes pratiques et leur valorisation par un travail en réseau au plan national et inter-africain.

Des préconisations stratégiques et opérationnelles

Les préconisations sont formulées en conséquence du travail de modélisation du fonctionnement optimal des Fonds et développent, sous la forme de réflexions conclusives, les axes de transformation les plus urgents, sinon les plus structurants, qui nous semblent devoir être mis en œuvre par les fonds enquêtés. Elles portent sur cinq orientations d'action.

La première préconisation s'adresse aux Fonds et leur fixe l'exigence de clarifier leurs finalités notamment dans le rapport qu'ils établissent entre formation initiale et formation continue. Elle développe l'idée que la formation professionnelle initiale ne doit pas être à la charge prioritaire des entreprises et des bénéficiaires, mais relève d'abord de la responsabilité et des moyens de l'Etat. Si tel n'est pas le cas, les Fonds sont détournés de leur mission première qui est de développer la formation professionnelle des actifs (jeunes et adultes). C'est aussi une exigence d'équité face à la quasi-gratuité de l'enseignement secondaire et supérieur.

La deuxième préconisation souligne que l'autonomie des ressources des Fonds constitue un objectif dont la réalisation entre le plus souvent en contradiction avec les contraintes financières de l'Etat. C'est la raison pour laquelle elle demeure fondamentale. Sans une maîtrise des ressources par les gestionnaires des Fonds, ceux-ci ne peuvent pas définir de véritable stratégie de formation dans les champs qui sont les leurs.

La troisième préconisation souligne l'importance pour les Fonds d'adapter leurs instruments financiers aux exigences des micro, petites et moyennes entreprises. Elle recommande pour la Tunisie et l'Afrique du Sud un effort pro-actif des fonds afin de susciter les demandes de formation des entreprises qui ont le plus de difficultés à accéder aux financements. Elle propose pour les pays subsahariens que les fonds envisagent des procédures d'allocation qui, tout en maintenant le co-paiement institués des bénéficiaires, soient en rapport avec les capacités de contribution réelles des acteurs qui ont le plus besoin de soutien financier pour sortir d'une logique de survie et entrer dans une dynamique de développement.

La quatrième préconisation propose que les Fonds prennent les moyens appropriés pour faciliter le passage effectif d'une logique d'offre à une logique de demande ce qui suppose de sortir du cadre du financement de la formation sur catalogue au profit de la construction de réponses appropriées aux besoins des demandeurs. Il est donc souhaitable qu'ils prévoient de consacrer une partie de leurs ressources à la mise en œuvre d'une expertise qui facilite et rende possible la structuration en demande des besoins de formation des entreprises et des salariés.

La dernière préconisation s'adresse aux promoteurs de la coopération et de l'aide publique pour qu'ils favorisent les échanges entre les Fonds de formation d'Afrique afin de promouvoir le dialogue social dans et entre les pays et aident à développer, à travers l'expérience irremplaçable des fonds, des pôles d'expertise africaine dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

1. Introduction

L'enquête terrain sur les Fonds de formation professionnelle dans cinq pays d'Afrique fait suite à l'étude sur l'impact et les financements des Fonds de la formation réalisée en 2005 pour le compte du Ministère des Affaires étrangères². Elle a pour but de rendre compte de l'analyse des écarts qui existent dans les pays enquêtés (Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Mali et Tunisie) entre la conception statutaire des Fonds et leur fonctionnement effectif et de situer cette analyse relativement à la classification typologique des Fonds et aux paramètres de réussite et d'efficacité identifiés lors de la première étude.

La présente étude est le résultat des missions sur place effectuées dans cinq pays assez contrastés : économies agraires et artisanales et économies semi-industrielles, pays en développement et pays émergents, pays francophone d'Afrique du Nord, pays anglophone d'Afrique du Sud et pays francophones sub-sahariens en zone de solidarité prioritaire.

Ces missions ont permis de rencontrer les acteurs stratégiques et décisionnaires de chaque pays dans le domaine de la formation professionnelle, mais également les responsables et les utilisateurs des Fonds. Ont particulièrement été interviewés les représentants des pouvoirs publics, des partenaires sociaux et des organisations professionnelles membres des conseils de gestion, le personnel de direction et de gestion des Fonds, diverses catégories de financeurs et de bailleurs de fonds, des opérateurs, responsables et experts de formation ainsi que diverses catégories de bénéficiaires des fonds. La liste de l'ensemble des personnes enquêtées est publiée en complément de l'étude.

Le questionnaire d'enquête a été commun à l'ensemble des pays. Il figure, en annexe, sous forme de guide d'entretien. Basé sur les hypothèses de fonctionnement optimal d'un Fonds identifiées lors du travail précédent, il a porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la situation institutionnelle et le rôle stratégique et opérationnel de chaque Fonds en rapport avec la situation économique et sociale du pays et les politiques de formation professionnelle mises en œuvre,
- le rôle effectif des différents acteurs de formation professionnelle et, notamment, des partenaires sociaux dans la sélection, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de formation financées par les Fonds
- le caractère pérenne ou non des modes de collecte des ressources et la manière dont leur allocation permet de répondre aux besoins de formation du secteur formel comme du secteur informel,
- l'adaptation des procédures de requêtes, de sélection et d'évaluation des actions financées aux capacités des bénéficiaires visés et des prestataires sollicités à y répondre de manière qualitative et efficace,
- l'appréciation des forces et faiblesses de chaque Fonds et les propositions d'amélioration et d'évolutions qui s'en dégagent.

Les interlocuteurs rencontrés ont tous accepté de répondre de manière franche et argumentée aux questions posées. Les informations, observations et lectures qu'ils ont faites de la réalité des Fonds de leur pays sont rapportées et analysées dans les rapports pays annexés à la présente étude. La lecture de ces rapports fait apparaître cependant que les questions de départ étaient prioritairement ciblées sur le modèle institutionnel et fonctionnel des fonds de l'Afrique sub-saharienne et qu'il a fallu les adapter sinon les reformuler en fonction des réalités spécifiques des fonds tunisien et sud-africain.

Les résultats des enquêtes terrain ont été complétés par les documentations disponibles dans chaque pays. Ces documentations sont plus ou moins élaborées selon les pays et sont tantôt publiées et largement diffusées, tantôt réservées à un public restreint. De manière générale, il a fallu faire une

² Richard Walther, Etude sur l'impact et les financements des fonds de la formation, MAE, 2005

lecture sélective des informations reçues pour en dégager ce qui concernait directement le fonctionnement des fonds et le financement de la formation professionnelle.

L'ensemble des constats et analyses a été structuré en rapport avec les questionnements de départ et présenté en trois grandes parties.

La première partie décrit les identités spécifiques des Fonds enquêtés selon une grille de présentation commune à tous. Sont ainsi décrits le « National Skills Fund » (NSF) et les « Sectoral Skills and Training Authorities » (SETAs) d'Afrique du Sud, le Fonds de Développement de la Formation Continue (FODEFCA) du Bénin, les Fonds d'Appui à la Formation et à l'Apprentissage (FAFPA) du Burkina et du Mali et les différents instruments financiers de Tunisie : la ristourne de la Taxe de Formation Professionnelle (TFP), le Programme National de Formation continue (PRONAFOC) et le Fonds de la Promotion de la Formation Professionnelle ou de l'Apprentissage (FOPROFA).

Tous ces Fonds sont présentés selon leur contexte de création, leur identité institutionnelle et leur degré d'autonomie décisionnelle et financière, le type de partenariat social institué au sein des instances de consultation et de décision, les modes de collecte et d'allocation des ressources consacrés au financement de la formation, les processus de requête, d'évaluation et de sélection mis en oeuvre, les principaux résultats atteints (actions réalisées, publics formés, impacts évalués) ainsi que les changements en cours, prévus ou souhaités afin d'arriver à une meilleure optimisation des instruments financiers.

La deuxième partie fait une lecture transversale des cinq Fonds enquêtés à partir de paramètres de lecture qui permettent de mieux comprendre les caractéristiques communes ainsi que les spécificités qui les rapprochent ou les séparent en termes d'objectifs, de fonctionnement, de processus d'intervention et de financement et de résultats. Figurent parmi ces paramètres les différences de niveau de développement des pays enquêtés, les rapports que chaque Fonds établit à la formation initiale (logique de substitution ou logique de complémentarité), l'affectation effective ou non des taxes collectées au financement de la formation, la manière dont les instruments financiers en place favorisent ou non les réformes en cours, les degrés de cohérence ou de décalage entre les pratiques instituées de collecte et de redistribution des fonds, la nature des partenariats public/privé et du partenariat social (logique du tripartisme contre logique des « usagers), les modes d'accès des bénéficiaires des Fonds au financement, l'inscription ou non des formations financées par les Fonds dans les systèmes de qualifications nationaux ou encore les modalités de passage de la logique d'offre de formation à la logique de structuration de l'offre par la demande.

La troisième partie prend appui sur les grandes tendances identifiées à partir des paramètres de lecture pour proposer une modélisation et une typologie des Fonds qui s'appuie sur le rôle prioritaire donné à l'acquisition des compétences et des qualifications par les politiques économiques et d'emploi des pays concernés, sur la place accordée aux différents acteurs économiques du secteur formel et informel, sur le degré de participation des partenaires sociaux et des différents organisations professionnelles dans la définition et la mise en oeuvre des instruments et moyens de financement, sur la place donnée à la mise en situation professionnelle dans les dispositifs et actions de formation soutenus et, enfin, sur les modes d'évaluation et de valorisation des résultats atteints.

L'étude propose, **en guise de conclusions**, quelques préconisations utiles pour une meilleure efficacité et pertinence de l'utilisation des ressources disponibles.

2. Les identités spécifiques des fonds enquêtés

Le choix des cinq pays enquêtés avait été fait avec le souci de couvrir la diversité des Fonds de formation à l'oeuvre en Afrique. Il ne s'agissait pas, en effet, de réduire cette analyse au champ des pays de l'Afrique de l'Ouest, encore moins de la restreindre au seul champ francophone. Il ne s'agissait pas non plus de retenir exclusivement des Fonds ayant déjà une expérience significative de fonctionnement ou des Fonds en situation de réussite tant au plan stratégique que opérationnel. Il importait au contraire de constituer un échantillon exprimant la pluralité des situations économiques, sociales et géographiques africaines tout en ciblant l'analyse sur la manière dont les Fonds participent

tout à la fois, au moyen de la promotion de la formation continue et de l'apprentissage, au développement économique et à la lutte contre la pauvreté.

La présentation des cinq Fonds enquêtés selon des critères d'analyse commun permet de connaître la situation institutionnelle et opérationnelle de chacun tout en rendant possible la comparaison de leurs points communs et de leurs spécificités propres.

2.1. Les Fonds de formation d'Afrique du Sud

Il n'existe pas, en Afrique du Sud, un Fonds de formation identifié sous la forme d'une institution chargée de gérer globalement le financement de la formation professionnelle. On identifie, sous ce vocable, tout un cadre législatif et institutionnel qui détermine à la fois les modalités de collecte et d'allocation des ressources, les contenus et conditions de mise en œuvre de la formation et, finalement, les orientations stratégiques et l'évaluation de l'ensemble du système.

2.1.1. Le pilotage global du système de financement

La politique de la formation professionnelle, qui est identifiée en Afrique du Sud sous le vocable de politique de développement des compétences, est pilotée par le Ministre du Travail en lien avec l'« Autorité Nationale des Compétences ou National Skills Authority (NSA) ».

Le NSA est un organisme représentatif des pouvoirs publics, des partenaires sociaux, des collectivités territoriales et des diverses associations d'intérêt public. Il est chargé de conseiller le Ministre du Travail tant dans le domaine d'une stratégie et d'une politique de développement des compétences que dans celui d'une régulation et de mise en œuvre de l'allocation des ressources. Le NSA est, par ailleurs, chargé des relations avec les SETAs (Sector Education and Training Authorities) ou Autorités Sectorielles d'Education et de Formation en ce qui concerne leur manière de mettre en œuvre, au plan sectoriel, le plan stratégique national. Il est, enfin, responsable de l'évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique national afin d'en rendre compte au Ministre.

Selon les partenaires sociaux le NSA joue un rôle exclusif de conseiller. Il est impossible de parler de tripartisme dans la mesure où les pouvoirs publics maîtrisent l'ensemble du processus de décision et diluent la consultation des employeurs comme des syndicats dans un dialogue ouvert à l'ensemble des acteurs de la société civile.

2.1.2. Le prélèvement de la taxe de 1% de la masse salariale

Le financement de la formation professionnelle, hors formation initiale, repose sur l'instauration d'un « dispositif de prélèvement-redistribution pour le développement des compétences » ou « skills development levy-grant scheme ».

Ce dispositif a été institué par la loi de 1999 et constitue un système permanent de ressources pour le financement de l'ensemble des actions de formation ciblées sur le développement des compétences. Initié sous forme de paiement obligatoire par les employeurs d'un montant de 0,5% de la masse salariale en avril 2000, il a été porté à son niveau actuel de 1% en avril 2001.

Sont soumis au paiement de la taxe tous les employeurs ayant une masse salariale d'un minimum de 500 000R ou 68 000€ par an.

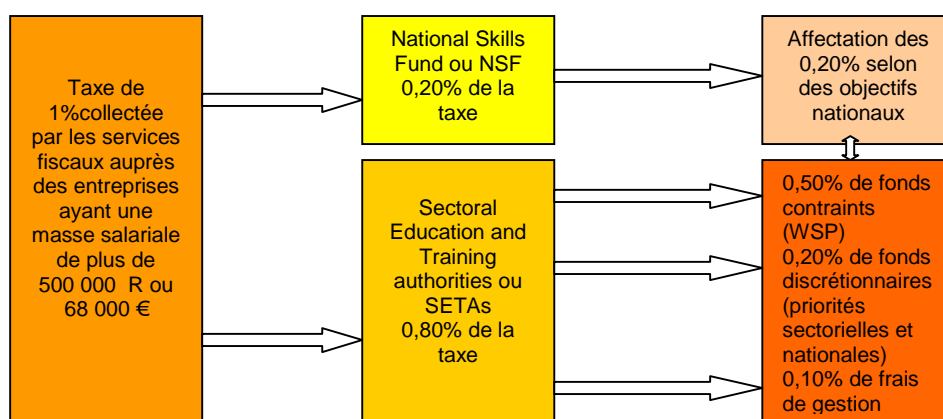
Sont exemptés du prélèvement les administrations publiques nationales ou provinciales, les institutions religieuses ou charitables ainsi que les entités nationales ou provinciales dont le montant des dépenses est compensé directement ou indirectement par des fonds publics votés par le Parlement. Font partie des organisations exemptées les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations en relations avec les municipalités (Community based organisations ou CBOs et community based cooperatives).

Le plan national stratégique de développement des compétences 2005-2010 fixe cependant aux départements des administrations nationale et provinciales l'obligation de consacrer 1% du budget de la masse salariale à des actions de formation en mars 2010.

La taxe est payée mensuellement dans le cadre des prélèvements fiscaux (South African Revenue Service). Le montant annuel de la taxe équivaut à environ 3,4 Mrd R ou 463 M€.

2.1.3. La répartition de la taxe entre un Fonds national et des Fonds sectoriels

La loi prévoit que le prélèvement de 1% de la masse salariale est distribué à raison de 0,20% à un fonds national des compétences ou « National Skills Fund » (NSF) et de 0,80% aux autorités sectorielles d'éducation et de formation ou « Sectoral Education and Training Authorities » (SETAs). Ces dernières affectent ces fonds en partie à des objectifs contraints et en partie à des objectifs discrétionnaires mais conformes aux priorités sectorielles et nationales à hauteur respectivement de 0,50 % et de 0,20 % de la masse salariale.



Les canaux de distribution de la taxe, Fonds de Formation, AFRIQUE DU SUD, MAE

2.1.3.1. Le NSF

La finalité du NSF est de financer le développement social et notamment la qualification des demandeurs d'emploi, la formation en secteur informel ainsi que différentes formes d'action permettant de faire face aux manques de compétences dans certains domaines ou secteurs d'activité. Les fonds collectés passent par les canaux de l'administration de l'emploi et sont distribués en fonction des objectifs fixés à la formation par un plan quinquennal national de développement des compétences. Le premier plan couvrait la période 2001-2005. Le second est entré en vigueur en avril 2005 et s'étend jusqu'en mars 2010. Un tiers des moyens du fonds passe par le canal des plans de développement social provinciaux, un tiers est affecté au développement de compétences stratégiques et le reste peut aussi bien financer des projets de recherche sur la formation que des bourses d'étudiants ou des entreprises embauchant des salariés dans le cadre de nouveaux investissements.

De manière globale, le NSF est au service d'une stratégie nationale d'emploi et de formation qui intègre les exigences d'équité de la société sud-africaine, c'est-à-dire l'accès prioritaire des noirs, des femmes et des handicapés à la qualification et à l'emploi dont ils sont pour le moment largement exclus.

2.1.3.2. Les SETAs

Mises en places en 1998, les SETAs sont des organisations sectorielles présentes au sein de 23 branches professionnelles (Finances, Banques, Textiles, Chimie, Agriculture...). Elles sont administrées par un Conseil de gestion comportant pour moitié des représentants des employeurs et pour moitié des représentants des salariés. Ce Conseil a pour fonction de définir l'orientation stratégique du secteur, d'en contrôler les activités, d'informer les membres sur les activités mises en œuvre et de prendre toutes les décisions allant dans l'intérêt du développement des compétences prioritaires du secteur. Les SETAs sont tenus de faire annuellement un plan de développement de leur secteur.

Ils sont destinataires de 0,80% du montant de la taxe. La répartition des fonds qui leur sont affectés s'établit comme suit.

- 0,50% des fonds, appelés fonds contraints ou « Workplace Skills Grants » (0,60% jusqu'au début 2005), sont rétrocédés aux entreprises qui en font la demande. Elles sont tenues, pour cela, d'établir un plan de formation structuré essentiellement autour de la mise en œuvre des learnerships ou formations en situation de travail et de justifier après coup les actions réalisées. Les SETAs n'ont aucune liberté de décision en ce domaine et ne font que contrôler la conformité des demandes et justifications présentées par les entreprises.
- 0,20% des fonds, appelés fonds discrétionnaires, sont affectés sur décision du Conseil de gestion du SETA. De fait les SETAs réallouent ce montant dans le cadre des responsabilités qui leur sont fixées dans la mise en œuvre du plan national stratégique de développement des compétences. Il s'agit essentiellement, pour la période 2005-2010 d'identifier les compétences critiques du secteur, de former des spécialistes de formation sectorielle, d'insérer des demandeurs d'emploi dans des nouveaux emplois, d'élever le niveau de compétences des adultes peu ou pas formés dans des qualifications peu développées ou encore d'aider le secteur informel à mieux structurer ses propres besoins de compétences. Les SETAs peuvent avoir, pour le développement de ces différentes actions accès à des moyens financiers complémentaires du NSF.
- 0,10% des fonds servent à financer le personnel et le fonctionnement interne du SETA.

L'action des SETAs a été évaluée suite à la finalisation du premier plan national de développement des compétences 2001-2005. Les appréciations portées sur leur action varient selon les acteurs, mais il semble acquis pour tous que les Fonds sectoriels ont à augmenter la qualité de leurs interventions par une meilleure qualification de leurs responsables et managers et que le plan stratégique 2005-2010 devra permettre d'augmenter l'efficacité de leurs interventions.

2.1.4. La double inscription des Fonds dans une stratégie nationale de qualifications et de planification pluriannuelle

Les interventions des Fonds s'inscrivent dans une architecture d'ensemble du système de développement des compétences fondée sur un système national de qualifications et une stratégie nationale de développement des compétences.

2.1.4.1. Les objectifs de qualifications

Les formations réalisées par le NSF ou les SETAs ont pour objectif de s'insérer dans le système national de qualification ou certification qui est piloté par l' « Autorité Sud-Africaine de Qualifications ou South African Qualifications Authority (SAQA) ». Cela signifie très concrètement que les formations financées par les Fonds doivent être ciblées sur les compétences à acquérir par les bénéficiaires de manière à pouvoir être évaluées au regard des unités et référentiels de compétences définies au plan national.

Tous les « learnerships » financés par les SETAs, mais également les formations du type ABET (Adult Basic Education and Training) ou d'acquisition des compétences prioritaires sont donc orientées vers la certification des qualifications acquises et de ce fait sont structurés selon des unités et types de compétences dont les résultats peuvent être mesurés et donc validés. Il avait ainsi été prévu qu'au moins 70% de tous les ouvriers participant aux formations financés par les fonds atteignent en mars 2005 le niveau 1 du système national de qualifications. Les résultats effectivement atteints sont en cours de publication.

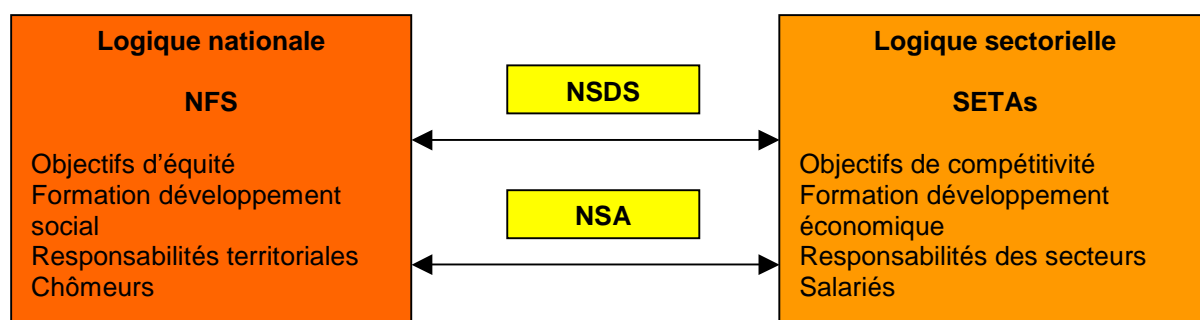
2.1.4.2. Les objectifs de développement stratégique

Les financements du NSF comme des SETAs s'inscrivent dans une stratégie nationale de développement des compétences ou « National Skills Development Strategy (NSDS) ». Une première planification 2001-2005 avait fixé comme objectifs aux fonds de former au minimum 15% des salariés et de faire accéder 75% des grandes entreprises et 40% des moyennes entreprises à la ristourne de 0,50% de la taxe.

Une nouvelle stratégie 2005-2010 reprend les mêmes objectifs mais en fixant de nouveaux plafonds : 80% des grandes entreprises, 60% des entreprises moyennes et 40% des petites entreprises doivent pouvoir être financés et 70% des 450 000 demandeurs d'emploi à former doivent pouvoir effectivement accéder à un emploi. Elle définit en même temps que les formations à mettre en œuvre doivent être au service d'une politique d'équité dans le domaine de l'emploi et pour cela tendre à inclure, parmi les participants, 85% de noirs, 54% de femmes et 4% de personnes handicapées.

2.1.4. En conclusion : la double logique des Fonds

Il apparaît, en conclusion, que le financement de la formation professionnelle en Afrique du Sud met en œuvre des processus stratégiques et opérationnels qui oscillent sans cesse entre des logiques sinon contradictoires du moins différentielles que l'on peut représenter selon le schéma suivant.



Fonds de formation AFRIQUE DU SUD, MAE 2006

Les Fonds représentent, du fait de leur double ciblage sur des logiques nationale et sectorielle, des instruments de pilotage d'une politique de développement de la formation professionnelle ou des compétences qui a fait le choix d'intégrer les exigences de la compétitivité des entreprises avec celles d'un accès équitable à l'emploi et à la qualification de l'ensemble de la population active.

2.2. Les Fonds de la formation en Tunisie

Il n'existe pas en Tunisie un Fonds institué, de type établissement public à statut spécifique ou autonome, géré par un conseil de gestion tripartite (pouvoirs publics et partenaires sociaux) et chargé de la collecte et de l'allocation des ressources selon des processus de requête, de sélection et d'évaluation mis en œuvre sinon décidés par le Fonds lui-même.

Le système de financement de la formation professionnelle, que l'on peut définir de manière analogique comme l'équivalent d'un Fonds, est basé essentiellement, mais non exclusivement, sur la mise en œuvre de trois instruments de collecte et d'allocation des ressources et d'un instrument de gestion budgétaire intitulé FOPROFA (Fonds de Promotion de la Formation et de l'Apprentissage) dont le Ministère des finances assure la tutelle en lien avec le Ministère de l'éducation et de la formation professionnelle.

2.2.1 La collecte et la redistribution la taxe de formation professionnelle (TFP)

La TFP est l'instrument de formation continue le plus ancien dont l'origine remonte au début de l'indépendance de la Tunisie en 1956. Cet instrument a permis d'introduire dans le paysage tunisien une norme quantitative de dépenses de formation, basée sur un pourcentage de la masse salariale. Il s'agit d'un prélèvement obligatoire proportionnel aux traitements et salaires distribués par l'entreprise à raison de 2% pour tous les secteurs à l'exception des entreprises exportatrices, des entreprises agricoles et des entreprises payant l'impôt forfaitaire sur la patente qui sont exemptés de la taxe et des entreprises exerçant dans les industries manufacturières qui sont soumises à cette taxe au taux de 1%.

La taxe est collectée par les services de l'Etat (environ 75 MDT en 2004 soit 46,4 M€) puis est redistribuée au moyen de trois instruments d'allocation des ressources :

- la ristourne de la TFP sur demande des entreprises qui assurent la formation de leurs salariés,
- le Programme National de Formation Continue mis en place pour favoriser la formation dans les petites et moyennes entreprises,
- l'article 39 institué pour financer les formations nécessitées par les investissements technologiques.

Les montants de la taxe non réalloués au moyen de ces trois instruments sont affectés au financement des frais de fonctionnement des centres de formation sectoriels sous tutelle de l'Agence Tunisienne de Formation Professionnelle ou ATFP.

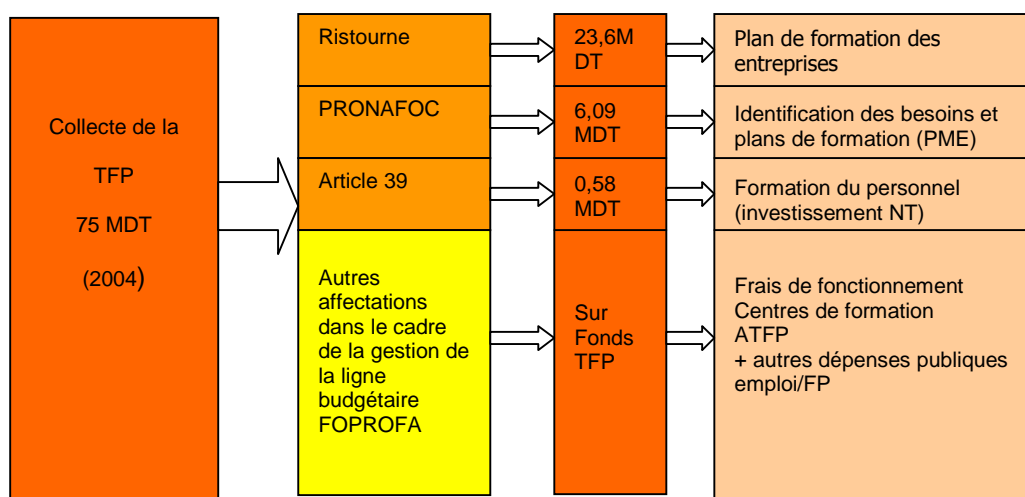


Tableau de répartition des fonds TFP en Tunisie (chiffres 2004), MAE 2006

2.2.1.1 . La ristourne de la taxe

Les entreprises qui investissent dans les actions de formation au profit de leurs personnels peuvent demander la ristourne de la taxe versée. Les conditions d'octroi de cette ristourne sont définies par la législation en vigueur. (Décret n° 2372 du 21 novembre 1994 fixant le barème d'octroi des ristournes sur la TFP et le décret n° 93-696 du 5 avril 1993 fixant les critères d'octroi des ristournes au titre de la TFP).

La ristourne sur la TFP revêt un caractère important eu égard à la diversité de son champ d'intervention. En effet, les dépenses de formation qu'elle permet de couvrir concernent :

- l'identification des besoins de formation et l'élaboration de plans annuels ou pluriannuels de formation,
- la formation continue au titre du perfectionnement et de la reconversion du personnel de l'entreprise selon différents modes.

Certaines dépenses des entreprises peuvent être immédiatement déduites du montant de la taxe sur base déclarative : les contrats d'apprentissage, les stages obligatoires de l'entreprise.

Les autres séries de dépenses (formation continue, diagnostic/bilan, représentation de l'entreprise dans les commissions, dépenses pour le centre intégré...) doivent faire l'objet d'un bilan annuel évalué par le Centre Nationale de Formation Continue et de Promotion Professionnelle (CNFCPP) pour être déductibles de la taxe.

2.2.1.2. Le Programme National de Formation Continue (PRONAFOC)

Le PRONAFOC, initié en 1995, avait pour objectif de prendre en charge tous les frais de formation engagés par les petites et moyennes entreprises (PME), ayant au plus 100 employés permanents et dont le montant de la TFP s'avérait insuffisant pour financer des actions de formation. Les PME qui sont soumises à des patentes forfaitaires sont également éligibles au financement de ce programme.

Ce programme a connu une refonte totale au cours de l'année 2001 (décret 2001-1993 du 27 août 2001) dans le cadre d'une nouvelle approche visant à assurer le pilotage du système de financement de formation continue par la demande et non plus par l'offre.

Les nouvelles procédures introduites dans ce cadre prévoient notamment :

- L'élargissement du bénéfice des avantages de cet instrument à toutes les entreprises privées sans exception,
- la prise en charge par l'Etat des dépenses afférentes aux activités de formation suivantes :
 - l'identification des besoins en formation,
 - l'élaboration des plans de formation,
 - la réalisation des actions de formation,
 - l'évaluation des actions de formation.

Le budget du PRONAFOC, bien que pris sur les fonds collectés au titre de la TFP, est négocié annuellement avec le Ministère de l'éducation et de la formation.

2.2.1.3. L'ARTICLE 39

Les dispositions de l'article 39 du code des incitations aux investissements (loi 93-120 du 5 avril 1993) stipulent notamment que les entreprises qui réalisent des investissements technologiques peuvent bénéficier d'une subvention couvrant 50% des dépenses de formation de leur personnel. Cette subvention est à hauteur maximum de 125 000 DT et peut atteindre 250 000 DT sous certaines conditions.

Cet instrument de promotion de la formation continue a fait l'objet de modifications selon les mêmes procédures appliquées au PRONAFOC (décret 2001-1992 du 27 août 2001), mais il convient de relever que cet instrument a peu fonctionné.

2.2.2. Le Fonds de Promotion de la Formation Professionnelle et de l'Apprentissage (FOPROFA)

Jusqu'en 1999 les fonds de la formation professionnelle étaient gérés dans le cadre des règles budgétaires du Trésor Public. Il en résultait que les ressources non dépensées au cours de l'année étaient perdues pour la formation professionnelle pour la raison qu'elles étaient intégrées au budget de l'Etat et donc liquidées au titre de leur inscription dans la loi de finances.

La création du Fonds de Promotion de la Formation Professionnelle et de l'Apprentissage ou FOPROFA a permis d'inscrire les fonds dans une ligne budgétaire dédiée. Les conséquences en sont que ceux-ci sont affectés spécifiquement à la formation professionnelle et peuvent lui être réaffectés de manière permanente.

Outre le fait qu'il destine ainsi les fonds exclusivement à l'objet qui leur est spécifique, le FOPROFA est un outil de gestion budgétaire qui permet au Ministère des finances, en lien avec le Ministère de l'éducation et de la formation, de modifier en cours d'année les allocations initiales des crédits pour chacune des composantes. Il est donc un moyen de mettre de la flexibilité dans les allocations budgétaires (hormis la ristourne de la TFP qui obéit à des règles d'allocation précises) et de les orienter, en fonction d'un pilotage politique et stratégique de la réforme.

2.2.3. Le rôle consultatif des partenaires sociaux dans le pilotage des Fonds

Le financement de la formation est par principe une responsabilité partagée entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Dans les faits, cette responsabilité est prioritairement assumée par le ministère concerné en lien avec le CNFCPP à qui il a délégué une partie de ses responsabilités.

2.2.3.1. En ce qui concerne la ristourne

La commission nationale de formation, qui est présidée par le Ministre chargé de la formation professionnelle ou son représentant et qui comprend les différents représentants des ministères concernés par la formation professionnelle, les représentants de l'UTICA (Union tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat), de l'UGTT (Union Générale Tunisienne du Travail), de l'UTAP (Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche) et de l' Union Nationale de la Femme Tunisienne, a pour mission d'examiner les demandes de ristournes et, d'une manière générale, toutes les questions relatives à la taxe de formation professionnelle qui lui sont soumises par le Ministre chargé de la formation professionnelle. Mais les partenaires sociaux consultés ont tous exprimé l'avis qu'ils ne participaient pas effectivement aux décisions prises dans le domaine.

2.2.3.2. En ce qui le PRONAFOC

L'adoption d'une gestion décentralisée a entraîné la création d'une commission de formation continue au niveau régional. Ladite commission est chargée d'examiner les demandes individuelles des entreprises dont le coût prévisionnel est inférieur à 50 000 DT ainsi que les projets de conventions relatifs aux demandes collectives émanant des partenaires et dont le coût prévisionnel est inférieur à 100 000 DT. Une commission centrale examine les demandes qui dépassent lesdits plafonds.

Les commissions régionales comme les commissions centrales sont présidées par un représentant du ministère de l'éducation et de la formation, un représentant de ministère de finances, un représentant du centre national de formation continue et de promotion professionnelle qui est membre rapporteur, un représentant de ministère de l'industrie, un représentant de l'UGTT, un représentant de l'UTICA et un représentant de l'UTAP.

Selon les représentants des partenaires sociaux, leur pouvoir d'intervention est nul sinon faible au niveau central alors qu'il est réel au plan des commissions régionales.

2.2.3.3. En ce qui concerne le FOPROFA

Le FOPROFA étant un moyen d'ajustement budgétaire des fonds affectés à la formation est géré exclusivement par le Ministère de l'éducation et de la formation professionnelle. Mais dans la mesure où il intervient comme un outil de pilotage politique et stratégique de la réforme de formation professionnelle, les partenaires sociaux sont en demande d'un rôle plus effectif en ce domaine.

2.2.4. Les inégalités d'accès aux moyens des fonds

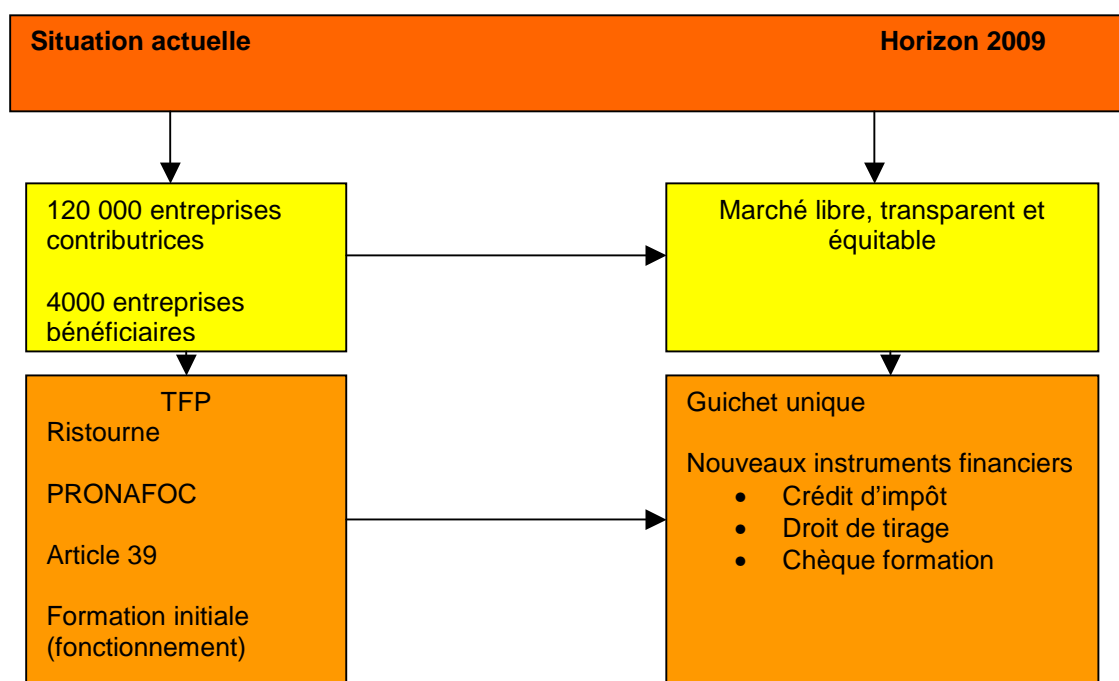
Les résultats globaux de l'allocation des ressources montrent que, sur les 40 MDT (24,6 M €) affectés en 2004 à la formation professionnelle (hors formation initiale), la très grande majorité des fonds va, contrairement à la pratique de l'allocation des ressources sud-africaines, à une minorité d'entreprises et, prioritairement, aux grandes entreprises publiques. Ainsi, sur les 120 000 entreprises contributrices à la TFP, seules 1700 d'entre elles profitent de la ristourne dont 115 entreprises publiques qui en accaparent environ 60%. Sept entreprises publiques reçoivent à elles seules entre 25 et 30 % de la ristourne.

La présence de 40% de petites et moyennes entreprises parmi les destinataires du PRONAFOC ne change pas significativement l'inégalité d'accès aux moyens des fonds dans la mesure où le programme ne représente que 10% des allocations annuelles et qu'une partie des financements qu'il accorde intervient en complément de l'octroi de la ristourne.

2.2.5. En conclusion : vers une redéfinition stratégique des instruments de financement

Une lecture attentive de la logique de fonctionnement des Fonds tunisiens aboutit au constat que la mise en œuvre de ces Fonds aboutit, d'un côté, à la captation des moyens disponibles par une minorité d'entreprises et, de l'autre, à des critères de répartitions des financements qui favorisent les grandes entreprises au détriment de toutes celles, moyennes et petites, qui auraient besoin d'entrer dans la dynamique de formation introduite par le programme de mise à niveau de la formation professionnelle intitulé MANFORME³.

Il ressort de cette lecture que tous les acteurs de la formation souhaitent une réforme des Fonds allant dans le sens d'un guichet unique, d'un financement plus accessible, plus équitable, plus transparent et plus en accord avec les finalités de la réforme en cours.



Fonds de formation TUNISIE, MAE, 2006

Le programme présidentiel 2005-2009 vise à instaurer un système de financement plus efficace pour la formation professionnelle à travers des mesures nouvelles et simplifiées visant à faire bénéficier l'entreprise et l'individu des encouragements et incitations au financement des activités de formation. Il propose d'instituer pour cela trois instruments financiers nouveaux.

- Le système du crédit d'impôts qui permettra de considérer les dépenses de l'entreprise en matière de formation professionnelle, comme des avances déductibles de la taxe de formation professionnelle,

³ Engagé en 1996, MANFORME s'articule essentiellement autour du renforcement de la participation des branches professionnelles dans la définition des besoins en compétences des entreprises, de la structuration de l'offre de formation professionnelle à partir de cette définition des besoins, de l'implantation d'une démarche qualité dans chaque phase du processus d'offre et de demande de formation et de la mise en œuvre d'une gestion active du marché de l'emploi et de la formation continue.

- Le système des droits de tirage qui donnera la possibilité aux entreprises participant à l'apprentissage et à la formation en alternance, de bénéficier du droit de financer les programmes de formation continue au profit de leurs employés,
- Le Chèque Formation professionnelle qui accordera le financement de la formation directement aux bénéficiaires à travers la mise en place d'un "Chèque Formation", laissant ainsi le libre choix du centre de formation

2.3. Les Fonds de financement de la formation professionnelle en Afrique sub-saharienne

Les Fonds de financement de la formation professionnelle en Afrique sub-saharienne sont apparus dans les différents textes portant réforme de la formation professionnelle adoptées par les autorités nationales à la fin des années quatre-vingt dix. La création du Fonds d'appui au Financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage (FAFPA) du Burkina Faso date de la loi de promotion de l'emploi et de la formation professionnelle de mars 1997, le Fonds d'appui au Financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage (FAFPA) du Mali de la loi d'avril 1997 et le Fonds de développement de la formation continue et de l'apprentissage (FODEFCA) du Bénin est inscrit dans le document de politique nationale de formation professionnelle continue de février 1999.

Toutefois, alors qu'au Mali et au Bénin, la mise en place des Fonds suit de près les textes qui en posent le principe – décrets du 2 juin 1997 au Mali et du 12 février 1999 au Bénin -, il faut attendre au Burkina Faso la publication du décret du 10 juillet 2003, soit plus de six ans.

2.3.1 Les contextes de la naissance des Fonds

Deux Fonds ont bénéficié lors de leur démarrage de l'appui de la Banque mondiale : le FAFPA au Mali et le FODEFCA au Bénin. Celui-ci s'est effectué à travers deux projets : au Mali, un projet de consolidation de la formation professionnelle (PCFP) signé en 1996 pour six ans et au Bénin d'un projet d'appui au développement de la formation professionnelle continue (PADFPC) signé en 2000 pour quatre ans, mais prolongé jusqu'à juin 2005. Ces deux projets étaient respectivement d'un montant de 22,9 MUS\$ et de 6,2 MUS\$. Cette différence dans les montants tient au fait qu'alors qu'au Bénin l'appui de la Banque se limitait au seul Fonds, il comportait au Mali un important volet d'appui à la formation initiale et à la création de l'Observatoire de l'emploi et de la formation (qui accompagne partout la création du Fonds). Cet apport essentiellement financier a permis le démarrage des actions de ces deux Fonds et en a assuré le financement pendant ces premières années de fonctionnement.

Ils ont en outre bénéficié de l'appui technique de la coopération française à travers également deux projets qui sans être centrés exclusivement sur la mise en place des fonds englobaient ceux-ci dans leur problématique: le projet d'appui à la formation professionnelle et à l'emploi (PAFPE) au Mali et le projet d'appui aux formations techniques et professionnelles (PAFTP) au Bénin. Les fonds alloués par la coopération française sont d'un montant financier beaucoup plus faible (7,3 M€ et 2,1 M€, y compris l'assistance technique). Par contre, cette dernière se distingue par l'importance de son assistance technique et par les actions de renforcement de compétences qu'elle a impulsées en direction des cadres et des responsables de formation. Les actions de la Banque et de la coopération française se sont ainsi complétées : la première finançant les actions de formation continue, la seconde renforçant les capacités d'expertise et les compétences de celles et ceux qui mettent ces actions en œuvre.

Au Burkina, la Banque mondiale n'est pas intervenue dans le domaine de la formation professionnelle et l'appui des différentes coopérations a été centré sur l'élaboration, la validation et la diffusion des référentiels de formation par apprentissage avec la Cellule d'appui à la formation professionnelle (CAPF) financée par les coopérations autrichiennes et suisses et l'appui de la GTZ et de la coopération française. Le seul appui dont a bénéficié le FAFPA date du projet d'appui à la formation professionnelle et aux métiers de l'artisanat (PFPMMA) de la coopération française (2001) qui a mis son assistance technique à la disposition du Fonds pour l'élaboration des procédures techniques et comptables.

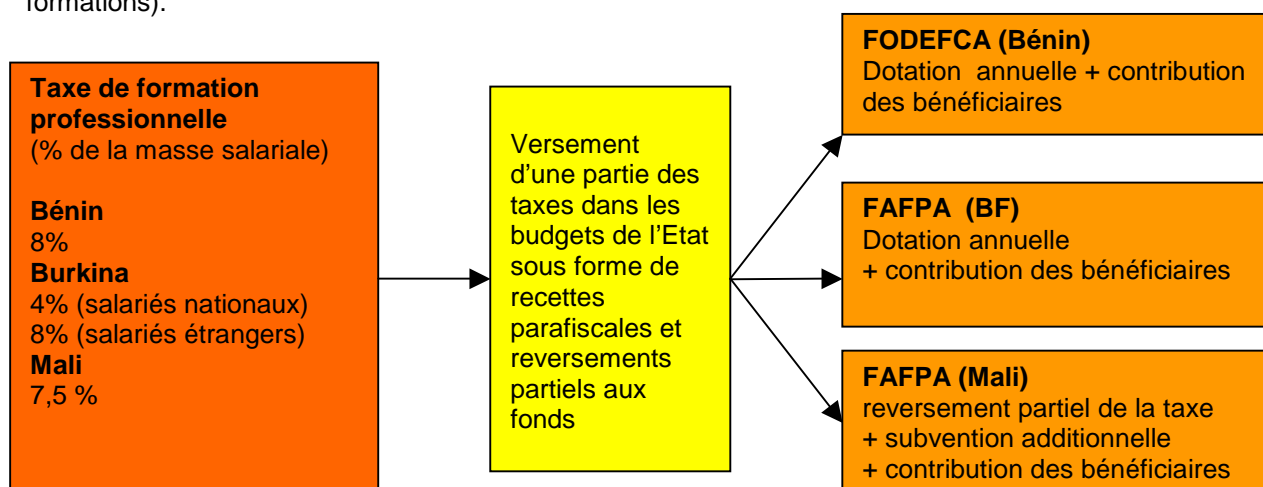
2.3.2 Des établissements publics à gestion tripartite

Les Fonds sont des établissements publics administratifs, dotés de l'autonomie juridique et financière. Ils sont gérés soit par un comité de gestion (Bénin, Burkina) soit par un conseil d'administration (Mali). La composition de cette instance est en général « tripartite », mais ce qualificatif revêt des sens très différents d'un pays à l'autre : tantôt le tripartisme vise l'Etat et les partenaires sociaux au sens de l'OIT (employeurs et salariés), tantôt il renvoie à l'Etat, aux gestionnaires et « usagers » du Fonds.

- Au Bénin, le comité de gestion comprend 12 membres: 4 représentants des organisations d'employeurs et d'indépendants (Conseil national du patronat, Chambre de commerce, chambre d'agriculture et Fédération nationale des artisans), 4 représentants de syndicats de salariés du privé et 4 représentants de l'Etat (finances, plan et développement, METFP et MFPTRA). Le président du comité de gestion est nommé en conseil des ministres. Le comité de gestion se réunit quatre fois par an ;
- Au Mali, le conseil d'administration comprend 7 « représentants des usagers », 1 représentant du personnel du FAFPA et 4 représentants des pouvoirs publics. Les représentants des « usagers » couvrent les différents secteurs d'activité : industrie (conseil national du patronat malien), commerce (chambre de commerce et d'industrie), artisanat (assemblée permanentes des chambres des métiers), agriculture (assemblée permanente des chambres d'agriculture), BTP (syndicat national des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics) et deux représentants des assemblées regroupant les structures d'appui aux PME/PMI et à l'artisanat (deux ONG : Guamina et Swisscontact). Le président du Fonds est élu par le conseil parmi les représentants des usagers.
- Au Burkina, le conseil de gestion comprend 9 membres : il s'agit de 4 représentants de l'Etat provenant de divers ministères (formation professionnelle, finances, enseignement et professionnel et artisanat), de 5 représentants du secteur privé dont deux représentants des employeurs (le Conseil National du Patronat Burkinabé et la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Artisanat), un représentant des Organisations Syndicales de Travailleurs, un représentant de la Fédération Nationale des Artisans du Burkina Faso et un représentant de la Fédération Nationale des Organisations Paysannes. S'y ajoutent deux partenaires techniques (Coopération Suisse et Coopération Française). Le conseil est présidé par le directeur des affaires monétaires et financières, nommé en conseil des ministres.

2.3.3. Le financement des Fonds et leurs besoins financiers

Le financement des FAFPA et du FODEFCA est assuré en théorie par le reversement d'une partie de la taxe de formation professionnelle perçue par l'Etat à hauteur d'un certain pourcentage de la masse salariale et de la contribution des bénéficiaires des formations (entre 10 et 25 % du coût des formations).



Processus de financement des Fonds de l'Afrique sub-saharienne, MAE, 2006

Dans la pratique, les gouvernements ont substitué au reversement de la fraction de taxe revenant de droit au Fonds, une subvention de l'Etat d'un montant inférieur au produit qui aurait du être reversé. L'appui financier de la banque mondiale a en outre permis une montée en charge progressive des ressources nationales de 314 MF cfa en 2000 à 963 MF cfa au Mali et de 162 MF cfa à 457 Mfca au Bénin. Cet appui n'existe pas au Burkina Faso.

Les ressources du FAFPA (Mali) 2000 - 2005

	MF cfa				
	2000	2001	2002	2003	2004
Contribution nationale :					
- au titre de la taxe	314,1	404,6	448,7	550,0	610,0
- subvention additionnelle	-	-	-	400,0	353,0
Banque Mondiale	1 079,7	1 149,6	771,7	-	-
Autres	416,9	319,1	89,9	107,6	90,9
Total	1 810,7	1 873,3	1 310,3	1 057,6	1 053,9

Source : FAFPA

Les ressources du FODEFCA 2000 – 2005

	MF cfa					
	2000-01	2002	2003	2004	2005	Total
Ressources internes	162,4	63,5	112,6	378,9	456,7	1 174,1
dont :						
<i>Budget national</i>	150	37,5	75,0	265,6	393,8	921,9
<i>Contribution des bénéficiaires</i>	12,4	26,0	37,6	37,6	63,0	252,2
Apport BM – IDA	130	213,9	461,2	937,8	733,9	2 467,8
Total	292,4	277,4	573,8	1 316,7	1 190,6	3 650,9

Source : FODEFCA

Bien que créé en 2003, le FAFPA burkinabé n'a véritablement commencé ses activités qu'en 2005 avec une dotation budgétaire de 170 MF cfa.

Le gouvernement malien, répondant à une demande du patronat et de la fédération des artisans a décidé de porter le produit reversé de 0,5 à 1 % de la masse salariale. Dans l'attente de sa mise en œuvre, il a accordé une subvention additionnelle au FAFPA. Ce dernier espère que l'entrée en vigueur de la mesure dans le budget 2006 n'aura pas pour conséquence de faire disparaître la subvention.

L'arrêt de l'appui de la Banque mondiale s'est traduit pour le FAFPA (Mali) et le FODEFCA par une baisse significative de leurs ressources. Les besoins réels des fonds, au-delà des demandes formulées par les partenaires, restent difficiles à apprécier. Les données disponibles montrent que sur la période 2000 – 2005, la totalité des ressources n'avait pas été consommée : ainsi au Bénin, le taux de consommation n'excède pas les 85 % pour l'ensemble de la période et il a été inférieur à 80 % en 2005.

Outre d'une part, les problèmes de délais liés aux procédures de requête et d'appel d'offres et, d'autre part, les difficultés que rencontrent parfois les bénéficiaires pour s'acquitter de leur contribution, qui peuvent avoir affecté l'engagement des crédits de formation, le taux de consommation reflète également les limites de l'offre de formation, notamment dans les filières qui impliquent l'existence d'un minimum d'équipements. Si des tensions peuvent exister sur la trésorerie des Fonds, comme ce fut le cas au Mali, elles résultent moins d'une insuffisance de ressources que des retards apportés par le Trésor public à reverser au Fonds le produit des recettes collectées.

2.3.4 Un guichet unique aux procédures transparentes destiné à promouvoir un marché de la formation professionnelle

Les Fonds d'Afrique sub-saharienne constituent un guichet unique de financement de la formation professionnelle. Ils ont pour mission de :

- recevoir et gérer les ressources destinées au financement et à la promotion de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage (FPCA) ;

- financer les actions de formation professionnelle et de perfectionnement de la main d'œuvre en cours d'emploi, les formations par alternance ou d'apprentissage, réalisées sous statut de travail et visant l'insertion professionnelle et les projets d'intérêt collectif visant l'insertion professionnelle ou l'amélioration de la productivité ;
- contribuer au financement des études visant à définir et orienter une politique cohérente de formation professionnelle continue et d'apprentissage en fonction des besoins de l'économie ;
- promouvoir par l'information et l'appui nécessaire, le développement de la formation continue et de l'apprentissage ;
- appuyer les entreprises, artisans et opérateurs économiques des secteurs moderne et informel, regroupés ou non au sein d'organisations professionnelles, en vue de les aider à définir leurs besoins de formation et de perfectionnement et à élaborer leurs plans et programmes de formation ;
- soutenir les opérateurs de formation professionnelle dans le cadre de la mise en œuvre de leurs programmes d'investissements en ressources humaines et matérielles et renforcer les compétences des formateurs et organismes de formation.

En d'autres termes, face à un enseignement technique jugé trop scolaire et aux contenus déconnectés des réalités économiques, la création des Fonds s'inscrit dans une double rupture par rapport à la situation prévalant antérieurement : d'une part, passer d'une logique offre dominée par l'enseignement technique à une logique de demande impulsée par les besoins des professionnels ; d'autre part, promouvoir un marché de la formation professionnelle à travers la mise en place de procédures d'appel d'offres transparentes et, au besoin, en interdisant aux établissements publics d'y répondre au prétexte que leur financement étatique fausse la concurrence. La création d'un Observatoire de l'emploi et de la formation (OEF) accompagnant celle des Fonds était supposée apporter une connaissance précise des besoins des artisans et des entreprises, donc de la demande de formation.

Les réalités n'ont que partiellement répondu aux attentes des promoteurs des Fonds : les OEF ont été soit rattachés à l'ANPE (Bénin, Mali) soit à la Chambre de Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat (Burkina Faso) et ne fonctionnent pas conformément aux projets initiaux ou en démarrage ; le marché de la formation ne s'est pas réellement développé, si ce n'est sur certains métiers tertiaires peu consommateurs d'équipement et de formateurs permanents ; la demande de formation, qui a le plus grand mal à être formulée, est parfois entravée par les procédures de requête définies par la Banque mondiale en contre-partie de son appui. Il reste que l'objectif central qui vise à promouvoir l'idée de formation professionnelle a été atteint. Les Fonds jouent à cet égard un rôle important en mutualisant les financements et en solvabilisant la demande.

2.3.5 Les apprentis et les artisans premiers bénéficiaires des formations

En contrepartie de son appui financier, la Banque mondiale a demandé au FAFPA (Mali) comme au FODEFCA de privilégier les actions de formation en direction du secteur informel, des jeunes déscolarisés et des publics en difficulté. De son côté, Swisscontact (Bénin et Mali) ou la Swisscontact en lien avec la coopération autrichienne (Burkina Faso) ont assuré auprès des Fonds la promotion de la formation destinée aux apprentis et aux artisans sous la forme d'un apprentissage dual (pratique et théorique). Cette orientation s'est maintenue au-delà de l'intervention de la Banque dans les pays où elle intervenait. Au total, les actions de formation bénéficient majoritairement au monde artisanal et plus aux apprentis qu'aux patrons artisans.

Au Mali, au cours de la période d'intervention de la Banque, entre 1997 et le 30 décembre 2002, 614 actions de formation ont été financées dans l'apprentissage dans 18 métiers. Elles ont bénéficié à 20 959 personnes, dont 6 167 femmes, pour un coût total de 1,574 milliards de FCFA, sur trois ans, soit un coût moyen de formation par apprentissage de 130 228 FCFA. De son côté, le secteur moderne a bénéficié de 478 actions au bénéfice de 215 entreprises et de 5 193 personnes dont seulement 339

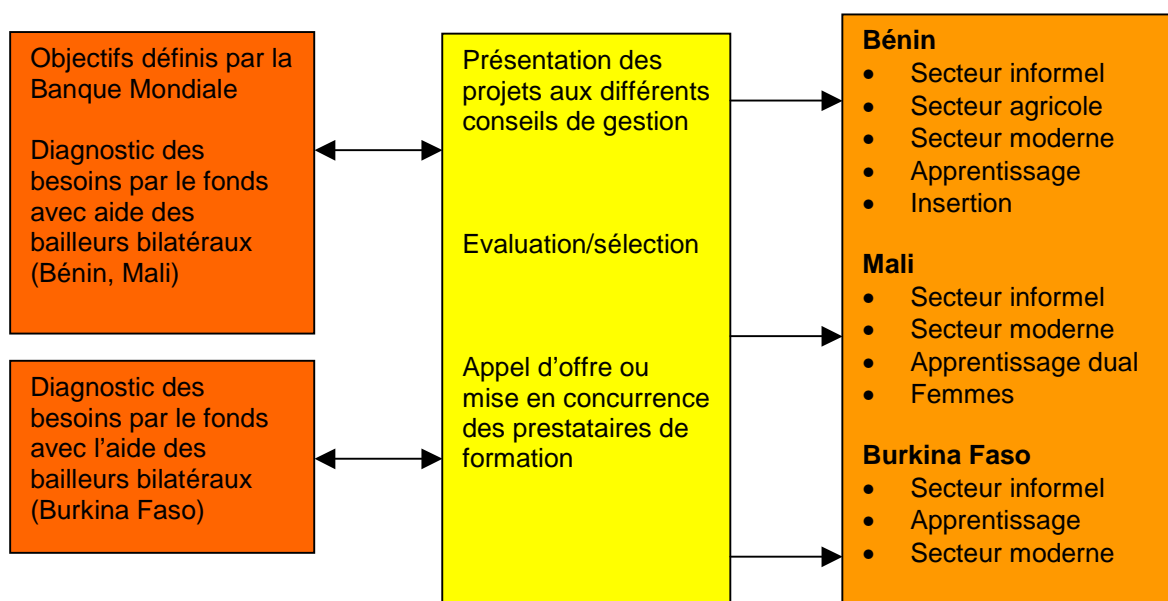
femmes. 52 domaines de compétences ont été recensés. Le coût des formations s'est élevé à 1 778,3 MFCFA pour un coût moyen de 342 400 FCFA, soit un peu plus de deux fois et demi celui des formations par apprentissage.

Pour l'année 2004, où la Banque n'intervient plus, sur une prévision initiale de 3 310 bénéficiaires, les actions conduites en 2004 ont concerné 2 752 personnes pour un coût total de 585,5 MFCFA. Le secteur informel reste le principal bénéficiaire des actions du FAFPA avec 2 229 personnes formées pour une prévision de 2 130, dont 22 % de femmes et une charge pour le FAFPA de 224,9 MFCFA (soit un coût moyen de 132 538 F). L'apprentissage dual reste privilégié avec 112 sessions contre seulement 42 pour le perfectionnement de maîtres artisans.

Le secteur moderne a bénéficié de 54 actions pour 523 personnes et une charge pour le FAFPA de 209,8 MF soit un coût moyen de 554 575 F soit 3,5 fois celui du coût des formations en faveur des artisans. Cette différence résulte du caractère individuel des formations financées aux entreprises pour un ou quelques salariés (de préférence à des formations groupées entre plusieurs entreprises, mal notées par le FAFPA).

Au Bénin, la Banque mondiale avait fixé au FODEFCA un objectif de 25 000 bénéficiaires sur 4 ans ramené à mi-parcours à 20 000, répartis comme suit : 3 200 pour le secteur moderne, 5 600 pour le secteur informel non agricole, 6 400 pour le secteur agricole, 4 000 pour l'apprentissage et 800 pour l'insertion dans le milieu de travail.

Prise en compte de la demande Processus de décision Secteurs et publics formés



Les grands bénéficiaires des Fonds de formation sub-sahariens, MAE, 2006

Au 30 juin 2005, à la date d'arrêt de l'appui de la Banque, 22 354 personnes avaient été formées, soit un peu plus que l'objectif révisé. Le secteur informel a été le principal bénéficiaire des financements et les objectifs prévus ont été largement dépassés avec 10 811 personnes formées pour le secteur agricole et 6 591 pour le non agricole et 1 516 apprentis. Par contre, les actions destinées à l'insertion dans le monde du travail n'ont bénéficié qu'à 561 chômeurs. Enfin, avec 2 875 personnes formées, l'objectif du secteur moderne a été atteint à 90 %. Toutefois, ce dernier n'est pas suffisamment documenté pour émettre une opinion sur les entreprises concernées (il s'agit aussi bien de la boulangerie moderne avec un ou deux salarié que de grandes entreprises) et de la nature des formations dispensées. L'obligation pour les entreprises d'établir un plan de formation, incluse dans la loi en préparation sur la formation continue, pourrait conduire à l'avenir celles-ci à davantage solliciter le Fonds. Par contre, l'objectif fixé de 60 % des actions en faveur des femmes n'a pas été atteint, le pourcentage de femmes bénéficiaires étant seulement de 29,7 %. Rétrospectivement, l'objectif a été

jugé trop ambitieux, ce qu'il était, mais un meilleur résultat aurait pu être obtenu s'il avait été accompagné d'actions spécifiques de sensibilisation en direction de ce public.

Au Burkina Faso, l'année 2005 a permis de financer les premières actions en faveur de la formation des artisans et des apprentis pour des montants représentant 50% des fonds disponibles. L'année 2006 devrait être la première année de fonctionnement à plein régime du Fonds et ainsi permettre d'allouer l'ensemble du budget disponible.

3. Les paramètres communs d'analyse et de comparaison des Fonds

Les missions d'enquête dans les cinq pays retenus ont donné lieu à des rapports pays dont les parties les plus significatives figurent en annexe. Ces rapports sont tous structurés selon un questionnaire commun sur la réalité institutionnelle des fonds, le rôle qu'y jouent les acteurs publics et sociaux, les modes de collecte et d'allocation des ressources, les processus d'évaluation, de sélection et de financement des actions de formation et la capacité de ces actions à répondre à la demande économique et d'emploi. Leur lecture transversale a permis d'identifier un certain nombre de paramètres ou critères d'analyse pertinents au regard de ce qui diversifie ou rapproche les finalités stratégiques et opérationnelles des Fonds, leurs modes opératoires ainsi que la pertinence des résultats visés et atteints.

3.1. Les différences de niveau économique structurent fortement la finalité des Fonds

Si on considère uniquement l'objet des Fonds qui est de financer la formation professionnelle continue et l'apprentissage, ceux-ci ne présentent aucune différence entre eux. Tous répondent à leur manière à cet objectif premier. Mais si on veut appréhender la nature de la formation ainsi financée, alors le contexte économique constitue un facteur de différenciation majeur. Dès lors que les Fonds sont supposés répondre aux besoins de l'économie, il n'est pas étonnant que dans les pays d'Afrique subsaharienne où l'emploi dit « informel »⁴ représente entre 80% et 90 % des emplois et où le niveau scolaire est faible, les formations d'artisans soient prédominantes tandis que dans des pays semi-industrialisés comme la Tunisie ou l'Afrique du sud, où le secteur industriel représente 25% des activités en Tunisie et 30 % des emplois en Afrique du Sud avec, dans les deux cas, un important secteur tertiaire moderne, les demandes adressées aux fonds proviennent davantage des secteurs dits « modernes ». De fait, les Fonds doivent répondre à des besoins en compétences différents.

En Afrique subsaharienne, l'idée qui a présidé à la création des Fonds n'allait pourtant pas dans ce sens. Dans les années quatre-vingt dix, les bailleurs étaient persuadés que les programmes de privatisation et les plans d'ajustement structurels allaient stimuler le développement d'un secteur moderne privé. Il s'agissait alors d'appuyer la naissance des entreprises privées en leur permettant de trouver sur le marché du travail des salariés formés. On sait que cette politique a eu, au contraire, pour effet de contracter le secteur moderne en même temps que le secteur public et de relancer le développement du secteur artisanal.

⁴ Ce terme, bien que d'usage courant dans la littérature, demande à être précisé. L'informel évoque à la fois des activités peu organisées et éventuellement un travail « au noir ». Or, tel n'est pas le cas. Le secteur dit « informel » recouvre des activités artisanales, de production ou de service, qui font l'objet d'une certaine forme d'organisation dans les pays enquêtés. Une partie des entrepreneurs est légalement déclarée, paye un impôt forfaitaire dit « synthétique » au sens où il est représentatif des différents impôts établis au réel pour les grandes entreprises. Il serait plus exact de parler de secteur « traditionnel » ou du secteur des micro et petites entreprises qui, faute de pouvoir prévoir l'évolution possible de la demande qui lui est adressée au-delà de la semaine ou du mois, sont dans l'incapacité de supporter des immobilisations coûteuses et d'engager des investissements tant en effectifs permanents qu'en équipements.

En termes statistiques, le secteur informel est défini comme l'ensemble des unités de production dépourvues de numéro d'enregistrement administratif et/ou de comptabilité écrite formelle (INSEE/AFRISTAT).

La Banque mondiale a dû s'adapter à cette situation en réinsérant de facto les Fonds dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) qu'elle avait impulsés pour la réalisation des objectifs du Millénaire. En contrepartie de son appui au FAPFA du Mali et au FODEFCA du Bénin, la Banque a ainsi imposé qu'une part majoritaire des financements apportés bénéficie aux jeunes déscolarisés, aux publics en difficulté et aux artisans du secteur informel.

Les Fonds tunisiens et sud-africains s'inscrivent, au contraire, dans le cadre d'une insertion grandissante des économies de ces pays dans le marché mondial et visent à satisfaire la demande de qualifications intermédiaires et à réduire les emplois peu qualifiés qui demeurent largement majoritaires dans ces pays (60 % des emplois tunisiens). Les Fonds sont directement en prise avec le développement de l'industrie voire, comme en Tunisie, avec le dispositif dit de l'article 39, avec la réalisation d'investissements technologiques ou, comme en Afrique du Sud, avec le développement de compétences critiques ou prioritaires dans les secteurs stratégiques, sous l'impulsion conjointe des organisations de salariés et d'employeurs.

3.2. Les rapports structurants des Fonds à la formation initiale

Les Fonds de financement de la formation professionnelle se positionnent par construction comme des outils de financement de la formation tout au long de la vie. Ils n'en entretiennent pas moins des rapports étroits avec la formation initiale. Leur mode d'intervention dépend grandement de l'étendue du champ de la formation initiale et, notamment, de l'inclusion ou non dans celui-ci de la formation professionnelle. A cet égard, les pays d'Afrique sub-saharienne qui intègrent l'enseignement technique au sein de la formation initiale se distinguent aussi bien de la Tunisie que de l'Afrique du Sud. La Tunisie a transformé l'enseignement technique et professionnel en un dispositif de formation professionnelle en alternance centré sur les besoins de compétences et de qualifications des divers acteurs économiques, notamment sectoriels, tandis que l'Afrique du Sud a conçu, dans le cadre de la mise en place des fonds sectoriels (Sector Education and Training Authorities ou SETAs), un dispositif de formation pour salariés et jeunes en recherche d'insertion centré sur l'acquisition de compétences en situation de travail, dispositif qui est en train de s'imposer dans les « Colleges of Further Education and Training » du système éducatif.

3.2.1. Les Fonds et le financement de l'apprentissage de type dual

Cette relation des Fonds à la formation initiale est renforcée par les réformes de la formation professionnelle dans lesquelles s'inscrit leur naissance. Dans presque tous les pays étudiés, la formation professionnelle apparaît, soit comme un moyen, en situation de travail, d'acquérir des savoirs et des compétences professionnels qui ne sont pas (ou mal) dispensés dans un cadre académique, soit comme un outil d'adaptation aux évolutions professionnelles aussi bien des individus que des entreprises.

Dans les pays d'Afrique sub-saharienne, l'importance de la demande de formation pour le secteur artisanal conduit les Fonds, dans une proportion variable, à financer à la fois des formations d'apprentis et des formations d'artisans. Les premières se situent explicitement dans le cadre de la formation professionnelle initiale alors que les secondes sont bien de la formation continue. Le fait que dans l'apprentissage de type dual, qui s'est développé depuis la fin des années quatre-vingt dix dans cette région d'Afrique, la mise en apprentissage de jeunes est subordonnée à la formation préalable des maîtres-artisans, a pour conséquence que formation initiale et formation continue se trouvent étroitement mêlées. La situation diffère cependant du point de vue du financement selon que le pays a ou non promu une politique nationale d'apprentissage de type dual comme partie intégrante de la formation initiale.

Il existe une autre forme de lien des Fonds avec la formation initiale qui découle du fait que n'importe quelle formation professionnelle n'est pas accessible à tous. Un socle minimal de connaissances est nécessaire pour suivre avec profit une formation professionnelle. Opposer, comme on le fait trop souvent, formation générale et formation professionnelle est une erreur. La première commande la possibilité de la seconde. En Afrique sub-saharienne, où les langues nationales sont peu instrumentées en termes techniques, voire en mode écrit, la maîtrise du français est une condition de l'entrée en apprentissage dual. Par ailleurs, un niveau minimal de scolarisation est requis pour

s'assurer que l'apprenti maîtrise les opérations de base, qu'il peut effectuer des mesures, comprendre ce qu'est une figure géométrique (carré, triangle, droite perpendiculaire....).

Le cas du Bénin est à cet égard exemplaire. La mise en place par les autorités béninoises d'un cadre institutionnel et juridique complet en faveur de l'apprentissage de type dual conduit à faire prendre en charge le financement de la formation des apprentis et des formateurs « endogènes » (artisans formateurs) par le ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle. Si le dispositif a bénéficié au cours de ses premières années de l'appui financier des coopérations française et allemande, le ministère a inscrit, depuis 2006, les crédits nécessaires sur son budget propre ce qui permet d'espérer un développement continu et structurel de l'apprentissage et un rapprochement progressif de l'enseignement technique et professionnel (ETFP) des véritables besoins des acteurs économiques. Le FODEFCA n'en a pas jusqu'ici tiré toutes les conséquences et finance à la fois des formations d'artisans (formation continue) et des formations d'apprentis (formation initiale), notamment dans le cadre des projets développés par Swisscontact. La spécialisation du FODEFCA sur la seule formation (continue) des artisans serait pourtant dans la logique d'une répartition des rôles entre le ministère en charge des apprentis et celui en charge de la formation continue (des artisans ou non).

Les cas du Mali et du Burkina sont différents. Il n'existe pas, en effet, de politique nationale en faveur de l'apprentissage de type dual liant pratique et théorie. Celui-ci se développe à l'initiative des associations d'artisans appuyées par certains bailleurs, notamment GTZ, Swiscontact et la coopération française. Même lorsque les formations théoriques des apprentis sont réalisées dans le cadre d'établissements d'enseignement technique, publics ou privés, et par des enseignants du technique, elles n'ont pas le même statut que l'enseignement technique. Ce qui domine ici, en effet, c'est moins le statut de la formation que la situation de travail qui distingue l'apprenti d'un élève en enseignement technique. Il en résulte que le ministère ne prend pas en charge cette forme de formation. Seule l'existence d'un Fonds disposant d'un financement conséquent permet alors leur développement et la généralisation de l'apprentissage de type dual.

3.2.2. Les Fonds en appui de la mise en place de véritables dispositifs de formation professionnelle

De 1990 à 1994 la Tunisie opère une grande réforme de la formation professionnelle. Elle aboutit au regroupement de l'ensemble des outils de la formation professionnelle sous la tutelle d'un seul ministère de la formation professionnelle et à la création de quatre institutions spécialisées : l'Agence Tunisienne de la Formation Professionnelle (ATFP), le Centre National de la Formation des Formateurs et de l'Ingénierie de la Formation (CENAFFIF), le Centre National de la Formation Continue et de la Promotion Professionnelle (CNFCPP) et l'Agence Tunisienne de l'Emploi (ATE devenue ANETI). Une loi d'orientation définit en 1993 le cadre juridique de la formation continue et de l'adaptation professionnelle. En 1995 le pouvoirs publics adoptent une grande stratégie nationale de mise à niveau de la formation professionnelle et de l'emploi (dit programme MANFORME). Celle-ci promeut, en lieu et place de l'ETFP, la constitution d'un véritable dispositif de formation professionnelle centré sur la formation en alternance et par les compétences et sur une logique de gestion partenariale entre les pouvoirs publics et les branches professionnelles.

La gestion de la ristourne de la taxe, préexistante à la réforme, est redéfinie en 1993 afin d'intégrer les objectifs assignés à la formation continue dans le cadre de la loi d'orientation. L'article 39 qui fixe les conditions de prise en charge des dépenses de formation des personnels suite aux investissements technologiques est redéfini en 1996 pour mieux intégrer la dynamique de MANFORME. Le PRONAFOC destiné à promouvoir prioritairement la formation dans les petites et moyennes entreprises est institué en 2001 afin de soutenir les efforts de ces entreprises en matière d'amélioration des compétences de leurs employés et de perfectionnement de leurs qualifications. Le FOPROFA est créé en 2002 afin de mieux orienter les fonds disponibles et notamment les importants reliquats de la collecte de la taxe vers les différentes formes de dépenses relatives à la formation professionnelle initiale et à l'apprentissage. Il y a donc eu un ajustement réel des instruments financiers afin de faciliter la création d'un véritable système de formation professionnelle en Tunisie même si par ailleurs les résultats de l'enquête terrain montrent que les conditions de mise en œuvre actuelles de l'allocation des ressources ne jouent plus un rôle effectif de soutien à MANFORME.

Les relations entre les Fonds de financement de la formation professionnelle et la formation initiale sont toutes aussi étroites en Afrique du sud à la différence près que la formation professionnelle continue et l'apprentissage, qui se sont développés au moyen de la mise en place des instruments financiers, participaient au mouvement d'émancipation des noirs tandis que l'enseignement technique et professionnel dispensé par le système éducatif était sous le contrôle exclusif des blancs.

Au regard de la situation actuelle on peut considérer que la mise en place progressive d'une politique structurée de la formation continue et de l'apprentissage a eu pour effet de transformer le système éducatif et la formation initiale qu'il mettait en œuvre.

- En 1981, sous la pression des revendications des syndicats noirs qui venaient de se constituer, le gouvernement adopte le Manpower Training Act qui permet aux travailleurs noirs d'accéder à l'apprentissage strictement réservé jusque là aux blancs et à quelques groupes métissés. La loi crée en même temps une Commission Nationale de Formation qui restera aux mains des blancs et quelques métis et asiatiques jusqu'en 1990 où l'intégration de représentants des syndicats noirs coïncide avec la libération de Mandela.
- En 1990, la même année, l'Etat amende le Manpower Training Act et instaure, sur le modèle britannique, les Industrial Training Boards (ITBs). Ils ont pour mission de gérer l'apprentissage et à cette fin mettent en place les premiers Fonds volontaires afin de faire financer la formation par la contribution volontaire des entreprises.
- Suivent différents autres instruments financiers (instauration d'un fonds par le Ministère du travail en faveur des demandeurs d'emploi, prise en charge par les entreprises de la formation de leurs salariés, formation des chômeurs par les ONG sur des fonds constitués par des donateurs volontaires...) qui aboutissent en 1995 à une grande étude internationale sur l'opportunité et les modalités d'instauration d'un fonds de formation en Afrique du Sud. L'idée d'un prélèvement sur la masse salariale et d'un double usage de ce prélèvement pour les salariés et les chômeurs est poussée en avant par les syndicats et la Direction du travail contre l'avis des employeurs.

Le débat sur le financement tout au long de ces années a donné naissance à tout un ensemble de décisions légales et institutionnelles qui l'ont inscrit dans une logique de partenariat étroit entre les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et les représentants de la société civile et dans une structure d'ensemble basée sur un système de qualité et d'accréditation normalisé pour l'ensemble des institutions partie-prenante.

Ont ainsi été adoptés et mis en place successivement :

- Le South African Qualifications Authority ou SAQA (1995) dont le but fut d'établir des normes de qualité communes à la formation initiale et continue.
- Le Skills Development Act de 1998 qui a dessiné le paysage institutionnel actuel : le NSA (National Skills Authority) qui a pris le relais de la Commission Nationale de Formation, les SETAs (Sector Education and Training Authorities) qui ont remplacé les ITBs et le NSF (National Skills Fund) qui a formalisé l'instrumentation financière créée par le Ministère du travail en faveur des chômeurs.
- Le Skills Development Act Levies de 1999 qui a introduit le prélèvement de la taxe de 1% sur la masse salariale des entreprises (effectivement entré en vigueur en 2001). Cette taxe s'est d'abord appliquée à toutes les entreprises payant des salaires d'un montant annuel minimum de 250 000 R puis, depuis 2005, à celles payant un montant minimum annuel de 500 000 R.

Toute cette architecture légale et organisationnelle institua de fait un système de financement et des modalités de mise en œuvre de la formation professionnelle qui peuvent être résumés comme suit :

- Le développement des compétences des salariés comme des chômeurs passe par des actions de formation qui comportent un temps d'acquisition de compétences en entreprise,
- Les formations requises sont financées si elles prennent la forme d'un « learnerships » c'est-à-dire d'une forme souple d'apprentissage comportant la double évaluation des compétences acquises en situation professionnelle et des connaissances et compétences acquises en formation théorique. Le « learnerships » doit faire l'objet d'une contractualisation entre le formé, l'employeur et le prestataire de formation et être agréé par le SAQA au titre de sa correspondance avec une qualification ou des éléments de qualification reconnus.

Toutes ces mesures ont eu pour effet de pousser à la création en 2000, au sein du ministère de l'éducation, d'un département d'enseignement et de formation professionnelle, de structurer toutes les formations réalisées par le ministère à partir du schéma national de qualifications établi par le SAQA, de renforcer les liens entre les établissements scolaires et les entreprises et, finalement, d'initier la mise en place de périodes d'alternance en entreprise. Au niveau de l'enseignement supérieur la récente fusion des universités et des technikons (universités technologiques) et l'introduction d'une part de formation en entreprise dans le cursus universitaire témoignent de l'impact général qu'a eu la politique concertée de développement et de financement de la formation professionnelle sur l'ensemble du système éducatif.

3.3. L'affectation variable des prélèvements sur les salaires au financement de la formation professionnelle

Partout où existe un Fonds, son financement est, en théorie, assuré par un prélèvement sur les salaires. Ces prélèvements sont parfois anciens comme en Tunisie (1956) et en Afrique subsaharienne et parfois récents (Afrique du Sud). Les plus anciens ont été créés indépendamment des Fonds et ont constitué une taxe parafiscale alimentant le budget de l'Etat qui ne l'utilisait pas forcément pour financer la formation professionnelle.

3.3.1. La destination multiforme de la taxe en Afrique sub-saharienne

Si les prélèvements sont toujours assis sur la masse salariale, leur taux peut n'avoir aucun rapport avec celui destiné à financer les Fonds de formation. Ainsi, les taux de la taxe sont de :

- 7,5 % de la masse salariale au Mali, dont 0,5 % affectée au FAFPA (portée à 1%),
- 8 % de la masse salariale au Bénin sans fixation du pourcentage de la masse salariale destiné au FODEFCA,
- 8% de la masse salariale des salariés étrangers et 4% de la masse salariale des salariés nationaux au Burkina sans fixation du pourcentage des prélèvements destiné au FAFPA,
- 1% en Tunisie pour les industries manufacturières et 2% pour tous les autres secteurs à l'exception des entreprises exportatrices, des entreprises agricoles et des entreprises payant l'impôt forfaitaire sur la patente qui sont exemptées de la taxe
- 1 % en Afrique du Sud, pour toutes les entreprises payant annuellement des salaires d'un montant annuel minimum de 500 000 R.

Le caractère parafiscal de la taxe

L'existence d'une taxe dite de « formation professionnelle » créé sans rapport avec celle-ci et d'un taux élevé constitue en Afrique sub-saharienne une première source de difficultés. Son recouvrement est en effet assuré par les services fiscaux pour alimenter le budget de l'Etat. Affecter tout ou partie de la taxe au Fonds existant reviendrait à priver ce dernier d'une partie des ressources attendues. Les ministres des finances se sont jusqu'ici opposés à reconnaître qu'une partie de la taxe collectée, équivalente au prélèvement sur salaires prévu par les textes créant les fonds, puisse être automatiquement leur être reversée. Dans tous les pays, la préférence du ministre des finances va à l'octroi d'une subvention supposée représenter le produit de la taxe due. C'est en définitive lui qui décide des montants de ressources affectées aux fonds. En réalité, la dotation est toujours inférieure à ce produit : au Mali, le reversement équivaut à 0,5 % de la masse salariale (qui doit être porté à 1 %) et est complété par une subvention additionnelle. Au Bénin et au Burkina Faso, la dotation est totalement déconnectée de toute relation avec un pourcentage de la masse salariale.

L'acuité du problème posé par le non reversement intégral du produit du prélèvement a été surmontée dans les premières années par les concours financiers apportés par la Banque mondiale au FAFPA du Mali et au FODEFCA du Bénin. Elle a ensuite été atténuée par l'incapacité des Fonds à évaluer les besoins réels des acteurs économiques et à répondre dans un délai raisonnable aux demandes de formation sans alourdir des frais de gestion déjà élevés. Les données disponibles font ainsi apparaître que sur la période qui va de la création des Fonds jusqu'à la fin de 2005, les ressources ont globalement excédé les dépenses. Toutes ces données n'ont pas incité les ministres des finances à

augmenter les dotations. Cet écart entre ressources et dépense ne signifie nécessairement que les fonds disposent d'une trésorerie abondante – ainsi au Mali et au Burkina Faso, d'importants retards dans le versement de la subvention de l'Etat ont créé des tensions sur la trésorerie du fonds. Il en résulte cependant que ni la faiblesse de l'assiette ni celle du taux reversé ne semblent pour l'instant avoir été des obstacles dirimants au fonctionnement de ces fonds.

Le partage des ressources entre secteur formel et informel

La seconde difficulté en Afrique sub-saharienne est liée au fait que, si le secteur moderne est le seul contributeur, le secteur de l'artisanat est le principal bénéficiaire des ressources collectées. Une montée en charge des demandes de formation en apprentissage dual ne peut qu'accentuer ce déséquilibre. Au Mali, la fédération nationale des artisans a fait valoir que la taxe « synthétique » forfaitaire à laquelle les artisans sont soumis intègre leur contribution à la taxe d'apprentissage. Mais d'une part, cette contribution n'est pas prise en compte dans le reversement au Fonds et, d'autre part, son montant risque d'être faible par rapport à la contribution du secteur moderne. Le secteur moderne paye ainsi pour l'artisanat et, dans une moindre proportion, pour les formations agricoles et rurales. Il n'existe dans aucun pays d'opposition à l'affirmation de cette solidarité entre les secteurs.

Au Mali et au Burkina, certains acteurs ont même justifié cette solidarité par le motif que le secteur formel sous-traite beaucoup de ses activités au secteur informel et ainsi en tire un bénéfice substantiel. Il n'en demeure pas moins que la question de l'intensité de la contribution du secteur moderne est clairement posée au Mali. Elle le sera d'autant plus que les besoins de financement pour l'apprentissage de type dual iront croissants. La même question est également posée, mais de façon moins aiguë au Burkina Faso. La fédération nationale des artisans compte y répondre en lançant un fonds mutualisé alimenté par ses membres et susceptible de prendre en charge une partie de leurs dépenses de formation.

3.3.2. L'affectation exclusive de la taxe à la formation en Tunisie et Afrique du Sud

En Tunisie et en Afrique du Sud, la situation est très différente. Les bailleurs extérieurs n'y sont jamais intervenus et si la taxe est perçue par les services fiscaux elle est réaffectée aux fonds pour les besoins exclusifs de la formation. Le secteur moderne qui paye est aussi celui qui bénéficie majoritairement de la taxe même si, en Afrique du Sud, une partie de la taxe sert également à qualifier les jeunes et les demandeurs d'emploi en vue de leur insertion dans le monde du travail et que la Tunisie, qui ne destine pas les fonds au secteur informel, finance quelques actions de formation en secteur artisanal au moyen du PRONAFOC. Des déséquilibres entre ceux qui payent et ceux qui bénéficient des formations n'en existent pas moins, mais ils s'agit de déséquilibres entre entreprises (en Tunisie, sur 120 000 entreprises cotisantes on ne compte que 1 700 entreprises bénéficiaires de la ristourne dont 115 entreprises publiques qui accaparent 60 % de son montant et seulement 2 250 petites et moyennes entreprises au titre du programme PRONAFOC) et entre secteurs, comme en Afrique du Sud, faute d'une péréquation des montants collectés.

En Tunisie les fonds de la formation professionnelle ont été gérés jusqu'en 2000 dans le cadre des règles budgétaires du Trésor Public. Il en résultait que les ressources non dépensées au cours de l'année étaient perdues pour la formation professionnelle pour la raison qu'elles étaient intégrées au budget de l'Etat et donc liquidées au titre de leur inscription dans la loi de finances. La création du FOPROFA a permis d'inscrire les fonds dans une ligne budgétaire dédiée. Les conséquences en sont que ceux-ci sont affectés spécifiquement à la formation professionnelle et peuvent lui être réaffectés de manière permanente.

Outre le fait qu'il destine ainsi les fonds exclusivement à l'objet qui leur est spécifique, le FOPROFA est un outil de gestion budgétaire qui permet au Ministère des finances, en lien avec le Ministère de l'éducation et de la formation, de distribuer en cours d'année les crédits entre les différents bénéficiaires du financement de la formation. Le Ministère de l'éducation et de la formation peut ainsi opérer, chaque fois que le besoin se fait sentir, à un ajustement des affectations budgétaires qui sont en décalage par rapport aux objectifs assignés et aux aspirations des entreprises et du public visé.

En outre, depuis août 2001, le Centre National de la Formation Continue et de la Promotion Professionnelle (CNFCPP) s'est vu confier la gestion effective du programme national de formation continue (PROFANOC). Il joue à ce niveau un rôle d'incitateur ou d'organisateur de la consommation des fonds dans la mesure où 40% des moyens budgétaires attribués au programme ne servent pas de complément de financement aux entreprises en sus des moyens de la ristourne, mais sont attribués effectivement à des petites entreprises ou associations de petites entreprises, souvent non cotisantes de la taxe de formation professionnelle. D'après les informations recueillies directement au CNFCPP, le Centre aurait suscité plusieurs conventions avec des chambres syndicales et ou autres regroupements d'entreprises en vue d'intégrer les artisans et petites unités de production et de service dans le financement du PRONAFOC. Il apparaît ainsi comme un acteur incontournable de la mise en œuvre des instruments financiers existants avec un pouvoir de gestion, d'intervention et de conseil indéniable. Toutefois, son rôle est critiqué par les partenaires sociaux du fait qu'ils ne sont pas associés à ses décisions.

En Afrique du Sud, les fonds collectés sont affectés aux SETAs en fonction de la taille et du nombre d'entreprises inscrites dans chaque secteur sans qu'il y ait une quelconque péréquation entre les secteurs. Dans le cas où les entreprises appartiennent à plusieurs secteurs, le nombre de salariés affecté à chacun d'entre eux fait la différence. La taxe est cependant collectée par le Trésor public (Revenue Service) qui le transfère au Ministère du travail (Direction générale du travail) qui en répartit ensuite le produit entre les SETAs (0,80% de la masse salariale pour le financement des actions de formation en entreprises) et le NSF (0,20 % de la masse salariale pour le financement d'actions nationales en faveur de la lutte contre le chômage et de l'insertion sociale des populations discriminées). L'administration publique ne participe ni à la taxe ni à sa redistribution, mais est tenue de budgéter un équivalent de 1% de sa masse salariale pour ses propres besoins de formation.

3.4 Le tripartisme affiché est dominé par les pouvoirs publics et affaibli par la nature de la représentation des acteurs

Le rôle des partenaires sociaux dans la gestion des fonds de financement de la formation professionnelle est affirmé partout, mais il reste souvent consultatif. La légitimité des représentants des employeurs et des salariés en tant qu'interlocuteurs privilégiés de l'Etat est par ailleurs amoindrie par le fait que la plupart des conseils de gestions intègrent parmi leurs membres les représentants des diverses catégories d'usagers de la formation.

3.4.1. Le rôle pivot des partenaires sociaux en Afrique du Sud

Cette situation résulte de l'histoire et de l'émergence, au lendemain des grandes grèves de 1973, des premiers syndicats d'ouvriers noirs. D'abord aux mains des seules organisations d'employeurs, la formation par apprentissage est progressivement passée sous le contrôle conjoint des organisations de salariés et d'employeurs. Celles-ci sont présentes aussi bien au sein de la National Skills Authority (NSA) que dans les SETAs. Dans la première, elles siègent à côté des représentants de l'Etat, largement majoritaire (19 sièges sur 29) alors que dans les secondes elles y sont sur une base essentiellement paritaire.

Le conseil de gestion des SETAs n'intervient de façon autonome que dans la gestion des fonds discrétionnaires, qui ne représentent que le quart du montant de la taxe perçue (0,20% sur les 0,80% que reçoivent les fonds sectoriels). Le fonctionnement de ce conseil, qui devrait exclusivement porter sur les problèmes de développement des compétences et de formation professionnelle, est quelquefois entravé par l'importation dans les débats des conflits sociaux non résolus au niveau sectoriel. Cette situation se double, pour les employeurs, de la faiblesse de la représentation syndicale notamment du fait de l'absence d'expertise de leurs représentants dans le domaine de la formation professionnelle.

Le patronat a ainsi fait état d'un document en cours d'adoption intitulé « Code of conduct for SETA board members » dont la finalité est de déterminer les profils des membres les plus aptes à participer au Conseil de gestion des SETAs et surtout de fixer les conditions auxquelles ces membres apportent la plus value nécessaire à la bonne gouvernance des fonds sectoriels. Figurent parmi les

conditions la nécessité pour les membres des Conseil de gestion de faire des investigations régulières sur les compétences prioritaires des secteurs et sur la manière de les acquérir efficacement.

3.4.2. Le double positionnement des partenaires sociaux en Tunisie

La situation est plus paradoxale en Tunisie qu'en Afrique du Sud. Bien que présents dans les différentes institutions attachées à l'allocation des ressources (commission nationale de la formation pour les demandes de ristourne, commissions nationales et régionales de la formation continue pour le PRONAFOC), les partenaires sociaux y jouent au mieux un rôle consultatif, les décisions étant prises essentiellement par les représentants des pouvoirs publics. Seule l'affectation régionale des financements du PRONAFOC semble associer de manière active et responsables les partenaires sociaux.

Le partenariat initié par MANFORME sur base contractuelle avec les partenaires sociaux représentés par leurs fédérations professionnelles respectives est par contre beaucoup plus effectif et autorise à parler de « modèle tunisien de gestion partenariale de la formation professionnelle ».

Ainsi, dès 1996, des conventions de partenariat ont pu être signées avec chacune des 15 fédérations de l'UTICA (Union Tunisienne des Industries, du Commerce et de l'Artisanat) auxquelles se sont ajoutées la FTH (Hôtellerie), la FTAV (Agents de Voyage), l'APB (Banques) et l'UTAP (Agriculture et Pêche) ».

Le partenariat s'est ensuite concrétisé, selon les termes d'un texte du ministère de l'éducation et de la formation d'avril 2004, « par la définition et la négociation d'objectifs d'étape communs et la mise en place de mécanismes de suivi. Il a porté sur tous les aspects qui lient la formation à l'entreprise à savoir les différents volets permettant le développement et la maintenance des compétences des ressources humaines tels la formation initiale, particulièrement en alternance et par apprentissage, la formation continue et l'introduction de méthode managériale rénovée de Gestion des Ressources Humaines ».

De manière très concrète le partenariat s'est développé autour des points stratégiques suivants :

- la mise en place des processus de restructuration, de création puis de pilotage des centres de formation professionnelle,
- la structuration de la demande de compétences grâce à une ingénierie de formation appropriée,
- le développement de la formation en alternance et par les compétences dans les entreprises,
- le développement de nouvelles politiques de gestion des ressources humaines.

Ce partenariat n'est toutefois pas encore totalement finalisé dans la mesure où il doit prochainement aboutir à la reconnaissance formelle du rôle des partenaires sociaux en tant qu'acteurs impliqués à part entière dans la gestion autonome des centres sectoriels. Il est en même temps entré dans une nouvelle phase active grâce à la modernisation en cours de la gestion des ressources humaines en entreprise.

L'enquête a montré que les partenaires sociaux prenaient pleinement conscience de leurs différences de positionnement dans la distribution des fonds et dans la mise en œuvre du programme MANFORME et que cet antagonisme pouvait être préjudiciable à la réussite de la réforme en cours ne serait-ce que parce que l'analyse de l'allocation des ressources met clairement en évidence que les financements issus de la taxe confortent plus souvent l'offre de formation existante qu'elle ne la réoriente vers la réalisation des objectifs stratégiques de MANFORME.

3.4.3. Vers une affirmation du dialogue social en Afrique sub-saharienne

En Afrique sub-saharienne, la problématique du rôle des partenaires sociaux se pose différemment. D'une part, la définition des « partenaires sociaux » ne s'y entend pas partout de la même façon. Si au Bénin et Burkina Faso la notion recouvre bien les représentants d'organisations d'employeurs et de salariés, au Mali, le terme utilisé est plutôt celui « d'usagers » ou d'utilisateurs de la formation (stakeholders). Dans tous ces pays, à côté du représentant des conseils nationaux du patronat (et d'un syndicat d'employeurs d'un secteur, en l'occurrence le BTP au Mali) et des fédérations nationales

des artisans, on retrouve les organisations consulaires : assemblée permanente des chambres de commerce, d'industrie et d'artisanat au Burkina, assemblées permanentes des chambres de commerce et d'industrie, des chambres d'agriculture et des chambres des métiers au Mali. Ces dernières sont souvent prépondérantes : ainsi au Mali, la fédération nationale des artisans du Mali, qui siégeait tant que l'assemblée permanente des chambres des métiers (APCMM) n'avait pas été constituée, a été évincée. A l'occasion de la révision du texte qui organise le FAFPA, elle pourrait revenir aux cotés de l'APCMM. Lorsque ces organismes sont représentés par leur président, il s'agit bien d'un employeur, mais lorsqu'ils le sont par leur secrétaire général, il s'agit alors d'un fonctionnaire nommé par l'Etat (lequel comme au Mali préside le Fonds).

La représentation des syndicats de salariés n'est conforme à un réel tripartisme qu'au Bénin. Au Mali, les syndicats de salariés étaient jusqu'à ce jour absents du conseil d'administration du FAFPA et la question de l'introduction d'un représentant était en débat fin 2005. Au Burkina, enfin, la confédération syndicale du Burkina (CSB) n'a qu'un représentant face à un représentant du patronat et à un deuxième représentant de la chambre de commerce, d'industrie et d'artisanat. Seul le conseil de gestion du Bénin présente une parité avec les employeurs et l'Etat (quatre représentants chacun). Enfin, du fait de l'étroitesse du secteur moderne, la représentativité des organisations syndicales est souvent faible et marquée par la culture du secteur public.

Dans les deux Fonds (FAFPA malien et FODEFCA béninois) où la Banque mondiale est intervenue en conditionnant son soutien financier à des objectifs de bénéficiaires, le rôle des conseils d'administration ou des comités de gestion a été réduit. Celui-ci n'intervenait pas en général dans l'approbation des dossiers, sauf si le montant était élevé, mais dans ce cas, l'accord de la Banque était requis et pour les montants très élevés, la décision appartenait au ministre. Les conseils jouent néanmoins un rôle important de contrôle de la gestion et des finances.

On assiste toutefois à une volonté des partenaires sociaux de jouer un rôle plus actif :

- le Burkina Faso a mis en place un groupe de travail entre employeurs et syndicats en vue de définir en commun les orientations et les financements de la formation. Le Ministère du travail négocie par ailleurs avec les employeurs et les syndicats en vue d'arriver à un engagement de concertation des deux parties sur la formation professionnelle ;
- au Bénin et au Mali, des accords ont été signés, ou étaient en passe de l'être entre les employeurs représentés à la fois par le conseil national du patronat et la fédération nationale des artisans et les organisations de salariés pour promouvoir la formation professionnelle.

Au Bénin, un accord a été signé le 20 octobre 2005 entre le Conseil national du patronat, la Fédération nationale des artisans et les trois organisations syndicales (la Confédération des syndicats autonomes, la Centrale des syndicats des travailleurs et l'Union nationale des syndicats des travailleurs). Cet accord définit les objectifs et les moyens que les partenaires sociaux se donnent pour promouvoir la formation professionnelle. Ainsi, « conscientes que le développement de la formation est un enjeu majeur pour la société béninoise et partageant l'ambition et la volonté d'assurer de manière décisive et efficace l'accès de tous à la formation tout au long de la vie, les parties signataires se donnent pour objectif de :

- permettre à chaque salarié d'être un acteur de son évolution professionnelle grâce à une démarche rigoureuse d'identification des besoins,
- développer l'accès des travailleurs à des actions de formation professionnelle conduites tout au long de leur vie professionnelle dans le cadre du plan de formation décidé et mis en œuvre dans l'entreprise et d'un droit individuel à la formation, mis en œuvre à leur initiative, en liaison avec l'entreprise,
- accroître le volume des actions de formation en créant les conditions propres à permettre le déroulement de ces actions pendant ou hors temps de travail. »

Toutefois, l'accord ne définit pas les modalités de financement des actions de formation, mais prévoit de « procéder à l'examen des modalités et des incidences du passage d'une obligation fiscale à une obligation conventionnelle en ce qui concerne la taxe d'apprentissage ».

De même au Mali, le conseil national du patronat (CNPM), la fédération nationale des artisans (FNAM), l'Union nationale des travailleurs du Mali (UNTM) et la confédération syndicale des

travailleurs du Mali (CSTM) ont mis au point en novembre 2005 une déclaration, dite déclaration de Bamako, en cours de signature au moment de l'enquête, dans laquelle ces organisations s'engagent à « conjuguer leurs efforts pour dynamiser la formation professionnelle, créer un nouveau dialogue social, promouvoir une certification des acquis de la formation professionnelle et systématiser la formation professionnelle dans le cadre de l'accès à l'emploi ».

Elles demandent à l'Etat « de préciser le rôle des instances paritaires et le cadre de gestion et de promotion de la formation professionnelle ». Elles revendiquent un conseil d'administration tripartite de 12 membres répartis à raison d'un tiers pour les employeurs et artisans, un tiers pour les organisations salariales et un tiers pour l'Etat. En contrepartie, elles proposent, à l'instigation du CNPM, l'élargissement du reversement de la taxe de formation professionnelle à l'impôt synthétique acquitté par les artisans.

Ces accords ou évolutions doivent beaucoup à l'action de la coopération française sous deux angles. D'une part, les projets d'appui à la formation professionnelle conduits au Mali comme au Bénin et au Burkina Faso ont permis de réaliser des actions de formation en direction des membres des conseils et de leur donner les compétences nécessaires pour qu'ils jouent un rôle actif. D'autre part, les partenaires sociaux français (MEDEF, UIMM, FO, CGT et CFDT) sont venus en appui à leurs homologues maliens, béninois et burkinabés pour l'élaboration des accords ou projet d'accord. Même si le thème de la formation tout au long de la vie et les modalités de mise en œuvre apparaissent par trop décalqués du « modèle » français et largement en décalage avec les besoins et les ressources de ces pays, cet appui a eu le mérite de favoriser une prise de conscience à la fois de la nécessité du dialogue entre employeurs et salariés aussi bien dans le secteur moderne que traditionnel et de l'importance de la formation professionnelle qu'elle qu'en soit la forme (apprentissage ou formation continue).

3.5. Les procédures de requête mises en place cherchent leur équilibre entre transparence et efficacité économique

Il existe des différences fortes de conception et de mise en œuvre des procédures de requête entre l'Afrique sub-saharienne, la Tunisie et l'Afrique du Sud. Celles mises en œuvre, notamment au Bénin et au Mali portent l'empreinte de la Banque Mondiale tandis que les mécanismes de financement tunisiens et sud-africains relèvent principalement des politiques de formation décidées au plan national.

3.5.1. De l'appel d'offres à l'organisation transparente du marché en Afrique sub-saharienne

Dans les pays d'Afrique sub-saharienne qui ont été soutenus et financés par la Banque mondiale, les procédures de requête mises en place visent à assurer la transparence des choix d'attributaire et à susciter la création d'un marché de la formation continue par une offre concurrentielle. Elles reposent sur trois dispositions :

- une demande de financement présentée par un promoteur légalement déclaré (association d'artisans ou d'entreprise) et appuyé par un expert ou conseiller de formation qui aide à formuler la demande,
- l'organisation par le Fonds d'un appel d'offres auquel au moins trois prestataires doivent répondre. Dans le cas où le nombre de réponses est inférieur à trois, le marché ne peut être attribué et l'appel d'offres doit être relancé. Après trois échecs, une procédure de gré à gré peut être mise en place,
- une procédure d'agrément des organismes de formation.

Le lancement de l'action de formation ne peut intervenir que lorsque les bénéficiaires se sont acquittés de leur contribution (25, 15 ou 10 % du coût de la formation). Deux conventions sont alors signées par le Fonds: la première avec le promoteur, qui définit la nature et les caractéristiques des actions de formation, les obligations de chaque partie, la description du module de formation, la liste des bénéficiaires et le coût de la formation ; la seconde avec le prestataire, qui reprend les

caractéristiques de l'action, la description du module de formation et les dispositions particulières de sa réalisation (lieu, périodes, temps de formation, liste des intervenants).

Le FAFPA burkinabé, qui a été lancé avec l'aide des seules coopérations européennes, connaît la même procédure de demande de financement et d'agrément avec l'exception notable qu'il n'a jamais organisé d'appel d'offres. Il a jusqu'à présent autorisé les accords de gré à gré entre un demandeur et un prestataire agréé après une évaluation qualitative de la pertinence du contenu de l'offre présentée et de sa valorisation financière. Il n'envisage pas de recourir à l'avenir à l'appel d'offres en raison de l'étroitesse du marché de la formation, mais également pour le motif que cette procédure risque d'allonger inutilement le délai de réponse sans nécessairement apporter un supplément de qualité. Il prévoit de passer, après la phase de démarrage 2004-2005, à une mise en concurrence des offreurs chaque fois que l'expertise requise le permettra.

Au Mali et au Bénin, la procédure d'appel d'offres mise en place sur la base des recommandations de la Banque mondiale s'est révélée en fait peu adaptée aux réalités de ces pays. L'obligation de procéder à trois appels d'offres avant de pouvoir procéder à du gré à gré a entraîné des délais de réponse excessivement longs. A ces délais se sont ajoutés ceux liés aux insuffisances de nombreux dossiers qui n'étaient pas conformes aux règles édictées et au rassemblement des fonds nécessaires pour couvrir la contribution du bénéficiaire. Dans certains cas, ces délais ont dépassé deux ans.

Il était sans doute illusoire de penser que l'existence d'appels d'offres suffirait à elle seule à créer un marché de la formation. Le potentiel des demandes dans les pays sub-sahariens est largement insuffisant pour permettre la création d'un nombre suffisant d'organismes et pouvoir disposer dans tous les cas d'au moins trois réponses. De plus, l'exclusion des établissements publics, sous prétexte qu'ils faussent la concurrence, voulue au départ par la Banque mondiale a conduit à raréfier encore davantage l'offre, notamment dans les filières qui nécessitent un minimum d'équipements. Là où elle intervient (Bénin, Mali), la Banque a du revenir sur son ostracisme à l'égard des établissements publics.

Pour les demandes de formation présentées par les associations d'artisans, Swisscontact a fait admettre le principe d'une procédure simplifiée sur la base d'une convention entre le fonds et la fédération nationale des artisans. Cette procédure permet de déroger au principe de l'appel d'offres et de sélectionner directement le prestataire. De plus, Swisscontact fait l'avance de la contribution des bénéficiaires qu'il récupère ensuite auprès de ceux-ci ou de leurs organisations. Les délais de traitement des dossiers et d'engagement des formations ont pu ainsi être réduits à environ quatre mois. Cette procédure est proche de la réalité du fonctionnement du FAFPA burkinabé qui connaît tout à la fois l'accord de gré et à gré et l'intervention de la coopération française pour avancer sinon alléger la contribution obligatoire des artisans et des micro-entreprises du secteur informel.

Enfin, au Mali, le FAFPA a mis en oeuvre une procédure différente pour le secteur moderne. Celle-ci consiste à présélectionner sur appel d'offres sept centres pour un certain nombre de modules standard de formation définis par le FAFPA. L'entreprise qui dépose une demande choisit son prestataire parmi ces sept centres agréés. Le FAFPA se fixe un barème de prise en charge pour les différentes formations et prend en charge une part variable en fonction du coût présenté et des coûts éligibles auprès du fonds. Le pourcentage de prise en charge par le FAFPA peut ainsi varier de 20 à 75 % du coût total.

Les dossiers déclarés éligibles sont instruits par les conseillers en formation, qui comme au Bénin, peuvent être extérieurs à l'organisme. Cette solution permet un élargissement des compétences mais allongent les délais dans la mesure où l'examen par les conseillers extérieur double – même s'il l'enrichit - celui effectué par ceux du fonds. Elle permet également de réduire le nombre de conseillers permanents et donc les coûts fixes supportés par la structure. A l'inverse, elle présente certains risques au regard de la transparence si le conseiller est lui-même susceptible d'intervenir comme formateur ou prestataire de service pour élaborer la demande de formation.

Le FAFPA du Mali comme le FODEFCA du Bénin ont engagé une réflexion pour revoir l'ensemble de la procédure de façon à la simplifier et à réduire les délais de réponse. Pour être utile, elle devra mieux prendre en compte les problèmes liés à l'étroitesse du marché de la formation. Enfin, dans les nombreux cas où le prestataire est unique, un paramétrage des coûts et une évaluation des

formations est nécessaire pour garantir la qualité des actions et une transparence minimale de la procédure.

3.5.2. Les procédures très régulées de la Tunisie

Les mécanismes d'allocation des fonds en Tunisie ont la particularité d'être définis par voie législative et réglementaire tant en ce qui concerne les conditions d'octroi de la ristourne que les modalités de financement du Programme National de Formation Continue ou PRONAFOC et du financement de la formation du personnel liée aux investissements technologiques ou article 39.

Les conditions normalisées de la ristourne de la taxe

L'article 1 et 2 du décret de 1993 fixant les critères et modalités d'octroi des ristournes au titre de la taxe de formation professionnelle définissent les conditions auxquelles une entreprise a un droit opposable au paiement en retour de la taxe.

« Art. 1 - L'octroi des ristournes... est subordonné à l'agrément préalable des actions de formation de l'entreprise, par les services compétents du ministère chargé de la formation professionnelle. En outre, les entreprises employant 200 personnes et plus doivent, pour bénéficier des ristournes, être dotées d'un service ou d'un responsable de formation. Les demandes d'agrément doivent être appuyées d'un procès-verbal indiquant l'avis de la structure paritaire de représentation au sein de l'entreprise sur les actions de formation prévues, sauf dans le cas où la création de cette structure n'est pas exigée par la loi en vigueur.

« Art. 2. - Les demandes d'agrément sont présentées conformément à un modèle établi par les services compétents du ministère chargé de la formation professionnelle; elles doivent notamment préciser la nature et les conditions de déroulement des actions de formation ainsi que leurs coûts prévisionnels. La décision d'agrément est notifiée à l'entreprise dans un délai maximum de 30 jours à compter de la date de dépôt de la demande auprès du service régional du ministère chargé de la formation professionnelle, territorialement compétent. Cette décision doit préciser pour chaque action de formation, le montant estimatif de la ristourne correspondante ».

La seule procédure de requête consiste dans le cas présent pour l'entreprise bénéficiaire à répondre aux critères d'éligibilité (organisation interne, avis formel de la structure paritaire), à remplir un dossier d'agrément selon les exigences définies (les actions remboursables et les montants maximum et minimum sont précisés par le décret) et à attendre l'agrément des services de l'Etat. Cet agrément est donné après une évaluation de conformité du dossier et ne fait pas appel à un pilotage stratégique de l'allocation des fonds en rapport avec des objectifs prioritaires poursuivis au niveau national, sectoriel ou territorial. Il en résulte que ce sont les entreprises les plus organisées et les plus structurées pour la gestion de la formation qui bénéficient de la ristourne: 1700 entreprises sur 120 000 cotisantes et parmi celles-ci les entreprises publiques les plus grandes du pays.

Les écarts entre finalités et procédures de mise en œuvre du PRONAFOC

Les modalités de distribution des fonds du PRONAFOC sont également définies par décret tout en introduisant des critères de choix qui font l'objet d'appréciations conjoncturelles annuelles :

- les financements sont octroyés en vue de soutenir « les efforts des entreprises privées en matière d'amélioration des compétences de leurs agents et de perfectionnement de leurs qualifications »,
- ils sont accordés dans le cadre d'un programme national de formation continue établi par le ministère en charge de la formation professionnelle et des « secteurs et catégories d'entreprises fixés par arrêté du ministre de la formation professionnelle et ce au vu de l'évolution de l'économie et des exigences de la mise à niveau des entreprises ». Cet arrêté fixe en même temps les plafonds de financement annuel pour chacune des catégories de formation éligibles au programme.

De par sa définition le PRONAFOC constitue donc, contrairement à la ristourne, un instrument de soutien financier à l'évolution stratégique des compétences et qualifications de l'économie tunisienne

en rapport avec les exigences de mise à niveau des entreprises. Les résultats de l'enquête obligent cependant à atténuer fortement ce constat. Ainsi une partie significative des fonds du PRONAFOC profite aux entreprises privées assujetties à la TFP à la condition qu'elles aient épuisé leurs droits à la ristourne au titre de la dite taxe. Le programme national renforce de ce fait le caractère inégalitaire de la ristourne de la taxe et prive en même temps les petites et moyennes entreprises d'une partie des moyens qui leur étaient initialement destinés. La responsabilité directe du CNFCPP dans la mise en œuvre du programme lui permet d'inscrire comme bénéficiaires des financements des associations de petites et micro-entreprises mais, selon l'avis même des partenaires sociaux, cette inscription obéit davantage à une logique de dépenses qu'à une logique d'investissement dans des secteurs d'activités prioritaires.

Il ressort de l'analyse de la répartition des fonds tunisiens que tous les ingrédients existent pour que cette répartition puisse être redéfinie en fonction d'orientations stratégiques : une planification chiffrée pluri-annuelle des performances attendues de la formation professionnelle en rapport avec le développement économique, un programme MANFORME centré sur les compétences et qualifications prioritaires des branches professionnelles et des entreprises, une refonte en cours du système de formation selon l'ingénierie de la formation par les compétences et par l'alternance. Il n'empêche que les fonds jouent à côté ou quelquefois contre la réforme, en favorisant l'offre de formation au détriment de la demande ou les acteurs qui ont le moins besoin de soutiens financiers. Les procédures en place et le manque effectif d'implication des acteurs, notamment sociaux, sont en partie responsables de ce dysfonctionnement autant politique que stratégique. Il manque une réforme adéquate des instruments financiers. Elle est prévue dans le programme présidentiel 2005-2009 et devrait permettre aux fonds d'intervenir comme outils de facilitation et de réalisation des objectifs de MANFORME d'inscription prioritaire de la réponse de formation dans les besoins de compétences identifiés des entreprises.

3.5.3. L'Afrique du Sud entre allocations contraintes et discrétionnaires et enveloppes stratégiques

L'Afrique du Sud présente, sans aucun doute, le système de requête le plus complexe et le plus abouti des cinq pays enquêtés. Il comporte trois types d'allocation des ressources qui sont modulés en rapport avec les objectifs poursuivis et les publics ciblés.

Les enveloppes stratégiques du NSF

Le National Skills Fund a été explicitement créé pour financer des objectifs nationaux tels que la création d'emplois, le développement des petites entreprises et l'assistance spécifique à des populations cibles : les femmes, les jeunes, la population rurale et les handicapés...

Les 0,20% de la taxe qu'il collecte sont distribués selon des « funding windows » ou enveloppes de financement dédiés. Les trois grands types d'enveloppe concernent :

- le développement social ou la formation des populations particulièrement défavorisées,
- la formation des salariés aux qualifications et emplois stratégiques particulièrement au bénéfice des PME et des actifs en manque de qualifications,
- la formation en alternance ou learnerships des demandeurs d'emploi afin de les insérer avec succès dans le marché du travail).

Les enveloppes sont distribuées principalement aux provinces dans le cadre de leur plan de développement territorial et aux SETAs après présentation et évaluation de la pertinence de leurs projets de formation stratégique. Les modes de répartition obéissent à un mixte d'objectifs politiques (black empowerment), de finalités stratégiques (atteinte des objectifs quantitatifs fixés par la planification quinquennale) et de critères d'évaluation qualitative des projets présentés.

Les fonds discrétionnaires des SETAs

Parmi les 0,80% de la taxe affectée aux autorités ou fonds sectoriels, 0,20% (0,10% jusqu'en 2005) sont réallouées selon les priorités décidées par le conseil de gestion de chaque fonds. Cette liberté d'affectation des montants collectés permet aux SETAs de financer les entreprises en dehors du

quota de remboursement prévu de la taxe et dans des domaines de compétences et de qualifications qui sont essentiels à la fois au développement économique et des ressources humaines du secteur. Elle permet en même temps aux Fonds sectoriels de financer l'apprentissage, de participer à des projets d'intérêts nationaux (formation de base des adultes, learnerships pour demandeurs d'emploi...) avec la possibilité de demander des financements complémentaires auprès du NSF et de mettre en place des actions d'innovation et de recherche tant au niveau sectoriel qu'intersectoriel.

Il est évident que le processus discrétionnaire d'allocation des ressources constitue pour les SETAs un outil de pilotage stratégique par la demande qui engage effectivement la responsabilité collective des co-décideurs que sont les partenaires sociaux sectoriels et le management de chaque Fonds.

Les fonds contraints des SETAs

Cette partie des fonds sectoriels (0,50% de la taxe) est distribuée, à l'instar de la Tunisie, selon des conditions très définies et normalisées, sous la forme de ristourne aux entreprises qui ont payé la taxe. Jusqu'en 2005, la présentation du plan de formation donnait lieu à un premier versement de 0,15% et le rapport sur les actions réalisées permettait d'obtenir le reste du paiement. A partir de 2006, la procédure de paiement se fera en une seule fois à partir d'un seul document incluant le plan de formation pour l'année à venir et le rapport d'activité de l'année écoulée. Les critères d'allocation sont ceux de la conformité des actions réalisées par rapport au plan de formation présenté. Celui-ci doit mettre en œuvre un dispositif qualifiant de formation en situation de travail (Workplace Skills Plan) et définir les formations à réaliser et les compétences à acquérir durant l'année. Il doit désigner les salariés bénéficiaires classés par race, sexe et niveau d'handicaps afin de correspondre aux critères des publics prioritaires définis par le plan national de développement stratégique. Il est souhaité, enfin, qu'il soit exécuté si possible selon les principes de l'assurance qualité définies par l'Autorité Nationale de Qualifications ou SAQA.

Comparés à la situation des autres pays enquêtés, les modes de requête et d'allocation des ressources de l'Afrique du Sud présentent plusieurs similarités et de grandes différences. Ils mettent en œuvre, à l'instar de la Tunisie, une procédure de ristourne de la taxe payée aux entreprises contributrices. Mais ils diffèrent de ce pays par la structuration obligatoire du plan de formation autour de concept de formation qualifiante en situation de travail et par la liberté donnée aux Fonds sectoriels de consacrer une partie de la ristourne à des projets à haute valeur stratégique pour le secteur ou l'entreprise. Ils en diffèrent également par le fait que les SETAs redistribuent les fonds collectés à un maximum d'entreprises cotisantes (80% des grandes entreprises et 60% des PME selon les objectifs du plan quinquennal 2005-210).

Comparés à la situation des pays sub-sahariens, les modes de requête et d'allocation de l'Afrique du Sud s'insèrent comme ceux du Bénin, du Burkina Faso et du Mali dans une problématique nationale qui inclut la qualification du secteur informel (surtout au niveau des provinces et des communes) et la formation des acteurs économiques très peu ou pas qualifiés. Ils mettent également en œuvre une formation de type dual (learnerships) qui peu à peu structure l'ensemble du dispositif de formation. Ils en diffèrent cependant fortement par l'existence d'un secteur moderne qui représente au minimum 50% du tissu économique et qui joue, par l'organisation de pôles d'expertise sectoriels et de dispositifs structurés de formation et de qualification, un rôle de régulation et d'organisation du marché de la formation que l'appel d'offres est censé accomplir dans les pays sub-sahariens.

3.6. La nécessité d'une expertise et/ou d'une démarche appropriée pour sortir de la logique de l'offre de formation

Les Fonds de financement de la formation professionnelle reposent peu ou prou sur l'idée qu'il est à la fois nécessaire et possible d'impulser une logique de demande de formation face à la logique d'offre que constituent les établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle. Une telle option est jugée nécessaire pour construire des formations adaptées aux besoins des acteurs économiques ; elle est estimée possible dès lors qu'existent des mécanismes qui favorisent l'émergence et le développement d'un marché concurrentiel de la formation.

3.6.1. De la logique de l'offre à la logique de la demande

L'idée de formations professionnelles adaptées aux besoins des acteurs n'est guère contestée. C'est même la vocation première de toute formation professionnelle, qu'elle soit initiale ou continue. Certes, en formation initiale, cette finalité est plus au moins bien prise en compte selon le degré d'implication des professionnels dans l'élaboration des référentiels. Mais elle doit entrer en résonance avec des considérations académiques de progression dans l'acquisition des connaissances et d'étendue des connaissances jugées nécessaires à l'acquisition d'un métier mais aussi à des évolutions professionnelles ultérieures. La formation professionnelle initiale prend ainsi la forme de programmes dont l'enseignement est sanctionné par l'accès à un diplôme. L'offre est ainsi normalisée et à l'occasion de l'élaboration des programmes elle intègre, au mieux, les besoins généraux des professionnels, non leurs besoins particuliers.

La formation professionnelle continue se veut plus « professionnelle » au sens où elle est supposée soit améliorer une compétence par une meilleure maîtrise du métier ou la formation à l'utilisation d'outils plus performants, soit répondre à un besoin très spécifique lié par exemple au contexte de l'entreprise qui nécessite d'y adapter un savoir professionnel déjà maîtrisé. L'idée que dans ce cas la demande doit prévaloir n'exclut pas totalement pour autant une certaine standardisation de la réponse. Ainsi de l'apprentissage d'une langue étrangère ou de la formation à l'utilisation d'un nouveau logiciel. Le perfectionnement offre un vaste cadre pour permettre à des organismes de formation de proposer un catalogue de formations supposées répondre à ce type de demandes. La demande sera alors d'autant mieux satisfaite qu'existe un grand nombre d'organismes et donc de catalogues entre lesquels le demandeur exerce son choix. L'existence d'un marché concurrentiel de la formation apparaît dès lors comme la condition pour passer d'une logique d'offre à une logique de demande.

Dans d'autres cas, de telles formations « sur catalogue » ne sont pas compatibles avec la particularité de la demande et celle-ci nécessite l'élaboration d'une réponse particulière. La solution ne réside plus dans ce cas dans le plus ou moins grand nombre d'organismes de formation susceptibles de faire marché. Il ne peut y avoir de réponse particulière que si existe une capacité d'expertise suffisamment compétente pour analyser la demande et la traduire en processus de formalisation et d'acquisition de savoirs techniques. C'est l'objet même de l'ingénierie de formation. L'affirmation d'une logique de la demande dépend alors étroitement de l'existence ou non d'un tout autre marché que celui des organismes : un marché de l'expertise. Dans les pays enquêtés de l'Afrique sub-saharienne, on peut dire qu'au-delà de leurs différences, l'affirmation d'une logique de la demande se heurte à l'absence d'un marché de l'expertise.

3.6.2. Une offre en demande d'expertise en Afrique sub-saharienne

Dans la pratique, les actions engagées dans les trois pays enquêtés ont plutôt mis l'accent sur la dimension « catalogue » du marché que sur sa dimension « expertise ». Les enquêtes, faute de données, n'ont pas permis d'apprécier dans quelle mesure les procédures mises en place pour promouvoir le marché de la formation professionnelle avaient permis l'arrivée de nouveaux organismes. Seules des réponses qualitatives ont été fournies sans qu'ils soient possibles de connaître la nature précise des nouveaux venus – simples consultants ou centres dotés de formateurs permanents -. Les secteurs concernés sont essentiellement tertiaires, formation à la gestion et à l'entrepreneuriat, formation aux outils bureautiques, comptabilité... qui se prêtent largement à l'élaboration de modules présentés sur catalogue. De même, lorsque le FAFPA du Mali présélectionne des centres pour la réalisation de certains modules de formation, il contribue, peut-être involontairement, à promouvoir une offre sur catalogue.

A l'inverse, l'échec des appels d'offres dans de nombreuses formations technico-industrielles montre que la procédure n'a pas spontanément suscité de nouveaux organismes et donc permis l'émergence d'un marché. Dans ce cas de figure, la seule réponse possible réside dans la capacité à faire passer les établissements existants de leur propre logique de programmes préparant à des diplômes à une logique d'ingénierie de formation. Au Mali comme au Bénin, la coopération française a contribué à ce type de solution. Au Mali, elle a appuyé la création de trois Unités de formation et d'appui aux entreprises (UFAE) dans les domaines de l'industrie et des mines, de la maintenance et du bâtiment et de la gestion et de l'organisation dont la mission est de développer des activités de conseil-audit-expertise parallèlement à leurs actions de formation continue. Au Bénin, elle a formé des conseillers

et des ingénieurs en formation et les a aidé à s'organiser en réseau. Des pôles d'expertise ont ainsi pu être constitués même s'ils ne constituent pas encore un « marché de l'expertise ».

Au Burkina Faso la coopération française au moyen du projet FPMA (Appui à la Formation Professionnelle et aux Métiers de l'Artisanat) a assisté l'Organisation Professionnelle du secteur de l'Electricité (OPEL) dans la rénovation des référentiels de formation du génie électrique et aidé les centres de formation concernés à mettre à niveau leurs équipements, à former leurs formateurs et à initier, en lien avec les coopérations suisse et autrichienne, une expérience de formation duale pour les jeunes.

3.6.3. Une offre structurée autour des branches professionnelles en Afrique du Sud et en Tunisie

La situation plus avancée des deux pays tant au niveau du développement de l'économie que de la structuration de l'offre de formation n'empêche pas qu'ils connaissent des difficultés à sortir de la logique de formation.

Ainsi en Afrique du Sud, le bilan réalisé sur les résultats du premier plan de développement des compétences stratégiques (NSDP) 2001-2005 pointe la maigre performance d'un certain nombre de SETAs à mettre en place des offres de formation adaptées aux besoins des entreprises du secteur. De même l'analyse des formations mises en œuvre par les entreprises tunisiennes dans le cadre des octrois de la ristourne de la taxe de formation professionnelle met clairement en évidence la tendance des grandes entreprises à multiplier les formations catalogues. Ceci entretient l'offre existante malgré les exigences formulées par décret d'inscrire cette offre dans l'identification des besoins de formation de l'entreprise.

La spécificité des situations des deux pays vient de la réforme structurelle que chacun d'entre eux a opérée vis-à-vis de l'offre de formation.

La Tunisie a ainsi effectué, au moyen du programme de mise à niveau de la formation professionnelle ou MANFORME, une véritable révolution culturelle de son approche de la formation en ciblant l'ensemble du dispositif de formation professionnelle initiale et continue sur les réponses à apporter aux besoins de compétences des acteurs économiques que sont les entreprises et les branches professionnelles. Une révolution que l'un des experts tunisiens de la réforme explique comme suit. « Une révolution dans les démarches (partenariat avec les fédérations professionnelles, implication de l'entreprise à tous les niveaux...), une révolution dans les ingénieries à mettre en place (normes professionnelles précédant et à la base des normes de formation, définition des besoins du client-entreprise, des programmes de formation professionnelle élaborés selon une approche par compétence en collaboration avec des professionnels et sur la base des savoirs-faire professionnels, une réingénierie des centres de formation... »⁵. Le CENAFFIF, Centre National de Formation des Formateurs et d'ingénierie de Formation, a ainsi restructuré jusqu'à ce jour 170 programmes de formation par compétences en rapport avec les référentiels d'emploi qu'il a établis et définis avec les branches professionnelles et les partenaires sociaux.

L'Afrique du Sud a entrepris la même démarche en mettant en place le « Skills Development Act » de 1998 et en centrant l'éligibilité des financements de la formation sur une prise en compte réelle, au niveau des secteurs et par les fonds sectoriels, des besoins de compétences des entreprises et des salariés. Le plan de formation que les entreprises doivent présenter pour pouvoir bénéficier de la ristourne des 0,50% de la taxe doit ainsi comporter obligatoirement une approche de formation par les compétences en situation de travail. De même les SETAs sont invités à faire un plan de développement sectoriel dans lequel ils sont tenus de déterminer l'offre de formation en fonction de l'identification des besoins de compétences prioritaires ou manquantes du secteur. Toutes les actions d'insertion des demandeurs d'emploi dans l'entreprise comportent une formation en alternance qui cible les compétences à acquérir par le formé selon une logique d'apprentissage en situation professionnelle. L'ensemble de ces mesures ne signifie pas que la logique d'offre est définitivement dépassée par celle de la réponse aux besoins de compétences et de qualifications des entreprises relayée par les secteurs. Elle indique simplement que le système de formation en Afrique du Sud,

⁵ Hichem Ben Chaabane, Approche par compétence dans le dispositif de formation professionnelle, UGP MANFORME, 1999.

appelé par ailleurs système de développement des compétences, met tout en œuvre pour inscrire cette logique dans une démarche structurée de prise en compte de la demande économique et sociale.

La Tunisie comme l'Afrique du Sud n'ont pas confié au marché le soin de restructurer l'offre. Ils ont inscrit cette restructuration dans une volonté politique de réforme du marché avec l'avantage de l'Afrique du Sud sur la Tunisie d'avoir mis en conformité totale les instruments de financement de la formation avec sa démarche de « développement par les compétences ».

3.7. Les effets divergents de la coopération internationale sur la création et la mise en œuvre des Fonds

Sans avoir été toujours à l'origine de la création des fonds de l'Afrique sub-saharienne, les partenaires techniques et financiers que sont la Banque mondiale, la coopération française, GTZ et Swisscontact, ont partout joué un rôle majeur dans leur structuration et le démarrage de leurs activités.

Mais les finalités et les moyens mis en œuvre par les partenaires techniques et financiers ont été et sont, dans la réalité, de nature très différente. La Banque mondiale apporte des financements et des procédures, la coopération française, le savoir faire de son assistance technique et les actions de formation que celle-ci met en œuvre, Swisscontact son expérience d'appui à l'organisation des artisans et à la modernisation de l'apprentissage et GTZ, enfin, son modèle d'apprentissage dual qu'elle a en commun avec Swisscontact, et sa conviction qu'il n'y a de pérennité aux actions entreprises que si on passe de l'expérimentation à la construction d'une politique avec son cadre institutionnel et juridique et ses instruments adéquats. Au premier abord, on peut voir dans ces finalités différentes une complémentarité de fait. Dans la pratique, il n'en est rien et elles peuvent même induire des dynamiques qui se révèlent divergentes.

3.7.1. Les influences multiples des bailleurs au Bénin et au Mali

Les différents partenaires techniques et financiers ont été présents ensemble sur le champ de la formation professionnelle du Bénin sans qu'ils soient actifs dans les mêmes secteurs. Ainsi, la Banque mondiale a concentré son action sur le FODEFCA dont elle a assuré le financement de 2001 à 2005. Elle lui a fixé procédures et objectifs mais n'a pas cherché à développer un concept particulier de formation. A l'opposé, GTZ a centré son action sur l'appui à la mise en place d'une politique de l'apprentissage dual avec des objectifs très précis en matière de conception de l'apprentissage – former les maîtres préalablement à la mise en formation de leurs apprentis, associer artisans et enseignants dans la partie théorique de la formation, faire reconnaître par le ministère les cursus et les certifications – et donc porté son appui sur le ministère de l'enseignement technique et la formation professionnelle. Swisscontact a eu le même positionnement que GTZ en matière de conception de l'apprentissage mais a ciblé son intervention sur les artisans sans s'intéresser à l'existence ou non d'une politique globale de formation.

Seule la coopération française a participé de ces différentes logiques en se positionnant en complémentarité tant avec le projet de la Banque mondiale au sein du FODEFCA qu'avec l'appui apporté par GTZ à la mise en place d'une politique de l'apprentissage et de la formation professionnelle et celui mis en œuvre par Swisscontact en faveur des artisans. Pour autant, elle n'a pas été fédératrice au sens où elle aurait conduit l'ensemble des partenaires à adhérer à une démarche commune. Son action s'est au contraire trouvée écartelée entre, d'une part, la logique impulsée par la Banque et, d'autre part, celle défendue par GTZ et accessoirement par Swisscontact.

En supposant qu'elle l'aurait voulu, la coopération française aurait-elle pu jouer un rôle fédérateur ? La réponse est sans doute négative. En effet ni la Banque mondiale, ni la coopération française, ni l'Union européenne, qui a soutenu le fonds de formation au Niger, n'ont conçu leur apport financier comme un appui à une politique qui serait définie par l'organe dirigeant du Fonds lui-même. En tant que partenaires techniques et financiers ils ont toujours apporté un appui conditionnel en fixant notamment les catégories de bénéficiaires à soutenir, voire leur nombre prévisionnel et les montants des financements à réaliser. Il en a résulté que le Fonds avait à rendre compte de son action non seulement à son ministère de tutelle, mais d'abord et surtout aux bailleurs sans lesquels il n'aurait pas

pu fonctionner. Rendre compte à chaque bailleur de l'usage de ses moyens ne peut pas constituer une politique d'intervention stratégique et cohérente dans le champ de la formation professionnelle.

Une telle démarche était à l'exact opposée de celle que la coopération française a mise en œuvre avec GTZ dans son appui au ministère béninois de l'enseignement technique et de la formation professionnelle. Il s'agissait en effet d'appuyer l'élaboration d'une politique de l'apprentissage en construisant son cadre juridique et ses outils, notamment la méthodologie des référentiels de formation et les certifications. La coopération s'inscrivait ici dans une démarche proprement nationale et non dans celle définie à Washington ou Bruxelles.

Il n'est pas étonnant que l'appui apporté par la Banque mondiale au FAFPA malien y ait introduit la domination de la logique financière. On pourrait argumenter que cela n'a pas empêché le développement de l'apprentissage dual sous l'impulsion de Swisscontact. Mais celui-ci n'est à ce jour que la transcription de la demande des artisans et de leurs associations et n'a pas pris, comme au Bénin, la forme d'une politique nationale, c'est-à-dire d'un point de passage obligé de la formation des apprentis. Dans le premier cas, le conseil d'administration du FAFPA est libre de donner suite ou non à l'apprentissage dual comme à toute demande de formation. Dans le second, on est en présence d'un dispositif national appelé à se déployer pour offrir une réponse institutionnelle à la question de la nature du deuxième cycle de l'éducation fondamentale : générale ou professionnelle.

3.7.2. Des dynamiques plus unifiées de coopération dans les autres pays

Le Burkina Faso, bien que partie prenante de l'Afrique sub-saharienne, n'a pas reçu d'appui de la Banque mondiale. Il en résulte que le FAFPA a été porté sur les fonds baptismaux dans le cadre d'une coopération coordonnée entre la France, l'Allemagne, la Suisse et l'Autriche, elle-même intégrée dans une « Cellule d'appui à la Formation Professionnelle » ou CAFP où les ministères de tutelle (le ministère du travail, de l'emploi et de la jeunesse, le ministère du commerce, de la promotion de l'entreprise et de l'artisanat, le ministère des enseignements secondaire, supérieur et de la recherche scientifique) sont partie-prenante du comité de pilotage. Il y a donc eu dès le point de départ inscription de l'assistance technique externe dans le cadre national de la politique de formation professionnelle. La CAFP reste aujourd'hui encore le creuset par où passe l'apport financier des bailleurs, leur soutien au renforcement de l'expertise du FAFPA et leur apport à la conception, validation et diffusion des référentiels de formation par apprentissage pour les métiers de l'artisanat.

La Tunisie a conçu et mis en œuvre sa politique de réforme de la formation professionnelle avec l'assistance multiple de l'Union européenne, de la Banque mondiale, du GTZ et de l'Agence Française de Développement. L'ensemble de cette assistance a fait l'objet d'un pilotage très serré du Ministère en charge de la formation professionnelle et en particulier du Secrétariat d'Etat à la formation professionnelle. Il en a résulté un accord global des bailleurs sur l'approche par compétence dans le dispositif de formation professionnelle, sur la création des centres de formation sectoriel et sur la redéfinition des référentiels de formation à partir des référentiels d'emploi. L'AFD a apporté une contribution essentielle, en lien avec la Banque mondiale, dans le domaine de la mise en place de la gestion partenariale. La particularité de la situation tunisienne tient au fait que les bailleurs ne sont pas intervenus dans le domaine de l'instrumentation financière bien que le Secrétariat d'Etat ait demandé récemment à l'AFD de l'aider à structurer sa réflexion sur les nouveaux outils d'allocation des ressources des Fonds prévus dans le programme présidentiel.

L'Afrique du Sud a structuré l'ensemble de son système de développement et de financement des compétences avec l'aide financière de l'Union européenne et l'assistance technique du GTZ qui a appuyé le Ministère du travail dans la conception de l'architecture institutionnelle globale du système de développement des compétences : système national de qualifications et d'assurance qualité, structuration nationale et sectorielle de l'instrumentation financière, mise en place d'une démarche de formation en alternance tant au niveau de la formation initiale que continue, méthodologie d'accréditation des acquis de l'expérience, ingénierie de formation en secteur informel...

Il importe cependant de souligner que cette assistance technique a renforcé au lieu de minimiser le rôle du pouvoir politique national et des instances de consultation que sont le NSA et les conseils de gestion sectoriels. La structuration institutionnelle des Fonds en NSF et SETAs est par ailleurs le résultat d'une grande étude internationale menée par des experts sud-africains sur les systèmes de

financement dans les pays africains, asiatiques, sud-américains et européens et relève de ce fait d'une décision politique concertée des acteurs politiques, économiques et sociaux du pays.

3.8. En conclusion

Les critères d'analyse retenus des caractères différentiels de fonctionnement des Fonds ne sont pas exhaustifs, loin s'en faut. On pourrait y ajouter l'analyse des structures de management et de fonctionnement internes des fonds et les relations qui existent entre ces structures et les performances affichées en termes d'atteinte des objectifs fixés et des résultats visés. On pourrait également mieux affiner les convergences ou divergences qui apparaissent, dans les pays, entre les orientations stratégiques des réformes mises en œuvre et l'instrumentation financière censée la soutenir et, si possible, la renforcer. On pourrait enfin analyser les différentes modalités d'accès aux financements des bénéficiaires des fonds selon que les formations émergent ou non à un système de qualifications reconnu. Toutefois, les critères qui viennent d'être analysés sont apparus comme étant les plus discriminants d'un point de vue comparatif.

L'analyse typologique essaiera de prendre en compte l'ensemble des critères d'analyse disponibles pour mieux faire ressortir les points de convergences ou de différences entre les cinq fonds enquêtés et ainsi ouvrir la voie à une possible modélisation des dynamiques institutionnelles et opérationnelles qui les caractérisent.

4. Vers une typologie différenciée des Fonds enquêtés

L'analyse transversale des cinq Fonds enquêtés a permis de dégager les caractéristiques convergentes et divergentes des cinq fonds enquêtés. Elle a surtout permis de mettre en évidence le fonctionnement réel de chaque Fonds et la lecture homogène ou différentielle qu'en faisaient les responsables rencontrés au cours des missions dans les pays.

L'objectif de la lecture typologique des Fonds a pour but de reprendre l'ensemble des constats réalisés et des dynamiques mises en évidence pour les confronter aux hypothèses de départ et, notamment, à celles relatives au fonctionnement optimal d'un fonds. Il ne s'agit pas par là de faire un simple exercice de structuration théorique des résultats de l'enquête afin de les inscrire dans une modélisation conceptuelle alléchante pour l'esprit, mais inutile pour l'action. Il s'agit, au contraire, de faire une évaluation critique des conclusions tirées de l'étude documentaire de treize Fonds africains, francophones, anglophones et lusophones⁶ et de définir, à partir de l'enquête terrain, un ou plusieurs schémas fonctionnels susceptibles de déterminer les conditions d'efficacité maximum des fonds de formation relativement aux objectifs stratégiques et opérationnels qui leur ont été fixés. Ces schémas permettront à chaque Fonds de s'interroger sur sa propre structuration et efficacité relativement à l'expérience modélisée des autres pays. Ils donneront aux responsables des aides publiques, désireux d'aider sinon d'accompagner la mise en place et/ou le développement de Fonds de formation, des éléments d'appréciation sur les conditions et modalités d'une aide qui soit à la fois opportune et efficace.

4.1. Le schéma fonctionnel de départ

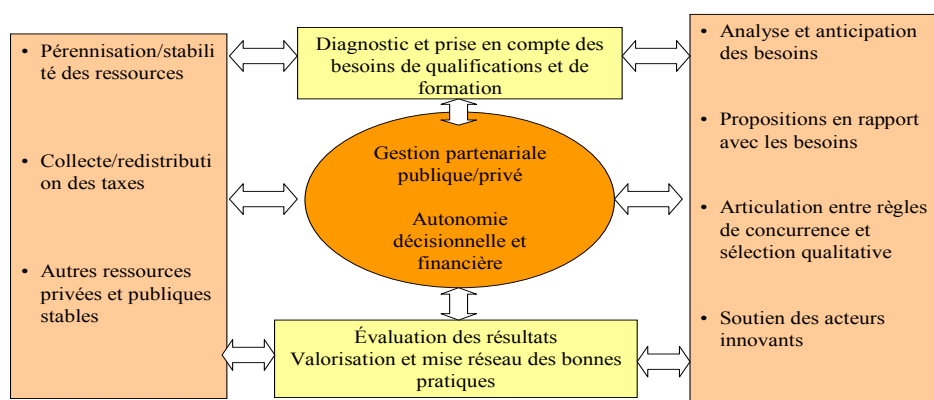
L'enquête terrain dans les cinq pays d'Afrique a été réalisée, comme présentée en introduction, à partir des hypothèses de fonctionnement optimal d'un Fonds identifiées lors de l'étude documentaire MAE sur l'impact et les financements de treize Fonds africains. Ces hypothèses avaient été résumées dans un schéma fonctionnel qui explicitait, sous le concept d'idéal-type de fonds, les éléments qui paraissaient structurant de l'identité, de l'organisation et de l'action d'un fonds efficace.

⁶ MAE, op.cit..

Ce schéma mettait plus particulièrement en valeur un modèle à partir duquel un Fonds avait le maximum de chances d'atteindre les objectifs et les résultats qui lui assignés. Se dégageaient prioritairement de ce modèle des exigences d'efficacité suivantes :

- diagnostiquer les besoins et y apporter une réponse appropriée,
- réaliser une gestion partenariale privé/publique,
- assurer une permanence et stabilité des ressources,
- allier les règles de la concurrence et le choix de la sélection la plus qualitative
- valoriser l'expérience de chacun en la confrontant aux bonnes pratiques des autres fonds.

Les enquêtes pays ont confirmé la légitimité de la plupart des exigences du schéma fonctionnel initial. Mais elles ont aussi fait apparaître que plusieurs conditions n'étaient pas remplies pour permettre d'y satisfaire. Elles conduisent ainsi à amender les hypothèses de départ à partir d'une lecture typologique réactualisée et davantage pragmatique de la réalité des Fonds.



Le schéma fonctionnel de l'idéal-type du Fonds de formation sub-saharien, MAE, 2005

4.2 Les nouvelles données issues de l'enquête terrain

L'intérêt du schéma fonctionnel de départ a été de représenter un modèle cohérent de Fonds par rapport auquel il a été possible de positionner clairement les réponses des personnes enquêtées. L'analyse des concordances ou des écarts de ces réponses par ce rapport à ce modèle permet, en effet, d'identifier les grandes problématiques qui traversent les différents fonds de formation et d'en souligner autant les convergences que les divergences. Elle permet surtout de structurer ces problématiques par rapport à une lecture plus systémique des expériences de chaque pays enquêté.

4.2.1. L'effet structurant de tous les Fonds sur le développement de la formation en apprentissage ou en alternance

Les enquêtes menées en Afrique sub-saharienne et en Tunisie ont mis en évidence l'importance des Fonds dans le financement d'un apprentissage rénové et des formations en alternance destinés aux jeunes. La création des Fonds visait en effet à remédier aux carences de l'enseignement technique et à favoriser l'émergence de formations impulsées par la demande.

En Afrique sub-saharienne, l'importance prise par l'apprentissage dual résulte de l'appui apporté par les différentes coopérations – allemande, suisse et française – aux organisations d'artisans pour l'élaboration de curricula de formation à partir d'une amélioration des pratiques professionnelles des différents corps de métier. Des formations standardisées destinées aux jeunes et aux maîtres-artisans formateurs ont pu ainsi être mises en place. Les bailleurs sont en outre intervenus pour assurer tout ou partie de la prise en charge du coût des formations d'apprentis.

Par contre, les formations de perfectionnement des artisans eux-mêmes destinées à répondre à des demandes spécifiques se sont révélées plus complexes et parfois plus coûteuses – car s’adressant à des groupes plus restreints – à monter. De plus, l’accès à ces formations est souvent limité par la contribution que doivent acquitter les bénéficiaires en dépit de l’avance de fonds qu’opère Swisscontact. Un déséquilibre s’est ainsi créé entre formation initiale et formation continue au bénéfice de la première.

Malgré la mise en place au Bénin d’une politique nationale de l’apprentissage, prise en charge par le ministère de l’enseignement technique et de la formation professionnelle, le FODEFCA accorde la même priorité aux formations (initiales) d’apprentis par rapport aux formations (continues) de perfectionnement des artisans que les FAFPA du Mali et du Burkina qui constituent la seule source de financement de l’apprentissage.

En Tunisie, où la formation en alternance est dominante, celle-ci est soutenue dans le cadre de la ristourne de la TFP. Il existe cependant une formation en apprentissage pour les jeunes de 15 ans et plus dispensée dans des centres de formation sectorielle indirectement financés par la TFP au titre de sa participation aux frais de fonctionnement des centres de formation professionnelle.

La situation se présente un peu différemment en Afrique du Sud où la formation s’adresse en priorité aux salariés des entreprises et aux chômeurs en phase d’insertion. La formation en situation de travail est une condition exigée pour que les formations soient éligibles au titre des SETAs. Toutefois, ce principe d’alternance tend à pénétrer le système de formation professionnelle initiale et d’enseignement supérieur.

Ces évolutions, qui ont été souhaitées sans toutefois que les conséquences en aient été mesurées, méritent une attention particulière au regard des capacités de financement des fonds. Dès lors que la formation professionnelle a une utilité mesurable tant pour l’entreprise (ou l’artisan) que pour le salarié (ou l’apprenti), il n’est pas illogique que ces derniers contribuent à leur financement. Par contre, le poids pris par les financements qui, peu ou prou, sont destinés à l’apprentissage et à l’alternance en direction des jeunes, entre de plus en plus en contradiction avec les besoins de financement de la formation continue. En outre, il se heurte aux capacités de financement des Fonds, notamment en Afrique sub-saharienne, où l’assiette salariale qui sert à justifier les dotations ou le reversement de l’Etat est particulièrement étroite. Une telle situation tend à faire supporter la majeure partie du financement de la formation des apprentis aux entreprises du secteur moderne et peut, à terme, menacer le principe même d’une mutualisation élargie au secteur informel. Ce risque est d’autant plus aigu que le champ de compétences des fonds est étendu et doit notamment assurer le financement des formations en direction du monde agricole qui concentre encore la majorité des emplois dans ces pays.

4.2.2. La redéfinition nécessaire des modalités de collecte et d’allocation

L’enquête terrain fait surgir un paradoxe : alors que les besoins de formation sont largement insatisfaits, les ressources collectées ne sont que partiellement dépensées. Les causes de cette situation sont multiples : les Fonds n’ont pas encore atteint vraiment leur rythme de croisière (Burkina) ou, comme au Mali et au Bénin, ont été handicapés par la complexité et la lourdeur des procédures mise en place par la Banque mondiale. Elles résultent aussi d’une insuffisance de l’expertise et des difficultés rencontrées pour répondre à un certain nombre de demandes.

L’enquête a également abouti à un deuxième constat : dans les pays de l’Afrique sub-saharienne le produit de la taxe de formation professionnelle n’est, soit pas versé intégralement aux Fonds, soit remplacé par une dotation budgétaire elle-même inférieure au montant attendu tandis que la Tunisie affecte environ la moitié des sommes collectées au fonctionnement des établissements de formation initiale et que l’Afrique du Sud utilise un cinquième de ces sommes pour financer l’insertion sociale et la formation de base des adultes peu ou pas alphabétisés.

De plus, l’accès des acteurs de l’économie informelle aux fonds est souvent entravé par leur difficulté à s’acquitter de la contribution qui leur est demandée. De même, en Tunisie et en Afrique du Sud, les petites et moyennes entreprises n’ont pas les moyens humains d’accéder aux ristournes de la taxe, l’investissement humain et administratif nécessaire pour cela restant hors de leur portée.

Il ressort de l'analyse de ces situations qu'il ne sert à rien d'augmenter les taxes ou les dotations budgétaires si ne sont pas préalablement résolus les problèmes d'accès aux financements des bénéficiaires désignés comme prioritaires, d'organisation du marché de la formation autour de l'expertise requise par les acteurs économiques en demande de compétences et de qualifications spécifiques et de réorientation des fonds collectés au titre de la formation vers leur destination initiale.

Le mot d'ordre pour l'ensemble des Fonds n'est pas nécessairement de trouver plus de ressources, mais de mieux dépenser les ressources disponibles en facilitant l'accès aux financements de ceux qui en sont trop facilement exclus. Le mot d'ordre pour les pouvoirs publics est, sans aucun doute, de veiller à ce que l'argent collecté pour la formation serve à la formation et soit, si possible, mis à disposition directe des Fonds qui ont la mission et les moyens adéquats pour le redistribuer.

4.2.3. Un marché organisé versus un marché concurrentiel

L'enquête a mis en évidence que les modes de distribution et d'allocation des financements disponibles des fonds étaient un enjeu prioritaire tant au niveau des donateurs que des bénéficiaires des ressources. L'analyse comparative des pratiques des pays permet de dégager trois grandes lignes de partage entre ces modes de distribution et d'allocation des financements à partir de la manière dont les fonds valorisent l'appel au marché de la formation professionnelle.

Les limites de l'appel au marché dans l'Afrique sub-saharienne

En Afrique sub-saharienne, sous l'impulsion de la Banque mondiale et de la coopération française, les Fonds ont été créés dans le but avoué de favoriser l'émergence d'un marché concurrentiel et transparent de la formation. Ce marché était supposé casser la rigidité de l'offre des établissements d'enseignement technique publics et privés et répondre aux demandes des professionnels. Les procédures d'appel d'offre comme l'exclusion des établissements publics en constituaient les instruments privilégiés.

La réalité s'est montrée rétive à cette approche. La demande s'est révélée à la fois trop faible et insuffisamment solvable pour être prévisible et permettre à des organismes d'investir en formateurs et en équipements pour construire un marché de la formation. Le marché a poussé à une concentration des rares investissements sur les segments de la formation qui ne nécessitent ni équipements spécifiques ni formateurs permanents : gestion et informatique en priorité. Ailleurs, l'échec des appels d'offres a amplement montré l'impossibilité de voir émerger un marché à partir des seules procédures supposées y conduire et plus encore, le caractère illusoire de l'exclusion des établissements publics qui ont du être réintroduits dans le jeu.

Il serait toutefois erroné d'attribuer cet échec à la seule complexité des procédures mises en place par la Banque mondiale. Tant qu'il n'existe pas de demande solvable d'un volume suffisant pour justifier la présence de plusieurs opérateurs et offrir des perspectives justifiant une prise de risque – donc un investissement – il n'existera pas de marché. On ne le décrètera pas en imposant des procédures, même simplifiées. Il ne se construira qu'à mesure que la demande (solvable) de formation s'étoffera. On en est loin.

Un gré à gré tunisien encadré a priori et contrôlé a posteriori

Si on appelle « marché », le recours à des prestataires privés, la Tunisie y fait appel. Mais au lieu d'instaurer une procédure concurrentielle totalement ouverte, elle a choisi d'encadrer, par décret, la tarification des actions de formation entre des montants minimum et maximum et ainsi de favoriser un conventionnement de gré à gré entre l'entreprise bénéficiaire et le prestataire de formation. L'entreprise est tenue de justifier, après coup, un bilan pédagogique et financier précisant notamment chaque action de formation, les conditions et les moyens pédagogiques mis en oeuvre, le nombre de bénéficiaires, l'organisme formateur, le coût réel acquitté ainsi que le montant de la taxe de formation professionnelle due au titre de l'année précédente.

La relation entreprise/prestataire n'est pas différente pour le PRONAFOC et démontre ainsi que l'appel au marché est remplacé en Tunisie par un encadrement normalisé des prix et un contrôle a posteriori des actions réalisées qui inclut celui de l'organisme de formation attributaire. Il reste que l'entreprise a liberté de choix de l'action de formation qu'elle met en oeuvre à condition de démontrer

qu'elle a réalisé un diagnostic de ses besoins de formation et qu'elle inscrive son action dans un plan de formation structuré.

La prépondérance d'un système régulé d'offre et de qualité en Afrique du Sud

La démarche de l'Afrique du Sud n'est pas fondamentalement différente de celle de la Tunisie. Elle présente cependant une double spécificité.

La première consiste à mettre au centre des règles d'accès au financement de la formation l'obligation de se conformer à un dispositif de formation appelé « learnerships ». Ce dispositif est régulé de deux façons : d'une part, il comporte obligatoirement une partie théorique et pratique de formation qui doit être mise en œuvre selon les dispositions réglementaires et des instructions édictées par le Département du travail et l'Autorité nationale de qualifications ; d'autre part, il nécessite une demande d'enregistrement préalable de la formation auprès de l'autorité administrative compétente du Ministère du travail.

La deuxième spécificité réside dans le système coordonné de qualifications et de qualité mis en place par le SAQA. Un prestataire de formation ne peut pas être retenu par un SETA s'il n'a pas fait une demande préalable d'accréditation supposant l'instauration d'un système d'information et d'évaluation compatible avec celui du SETA et la mise en place ou au minimum le développement d'un système Qualité de management.

Au total, l'enquête fait ressortir que la structuration de la demande prime sur les procédures et qu'il y a lieu de ne pas confondre le recours à des opérateurs privés avec l'organisation d'un marché concurrentiel. Les Fonds ont été conduits à adapter leur appel à des prestataires en fonction de l'existence ou non d'une expertise appropriée des demandes (Afrique sub-saharienne) ou pré-définissent les conditions de l'accès au marché quitte à favoriser la permanence de l'existant (Tunisie) ou, enfin, inscrivent les conventionnements promoteurs/prestataires dans une culture très organisée de la réponse à la demande (Afrique du Sud).

4.2.4. La revendication du tripartisme et du dialogue social contre la logique des usagers

Un des grands étonnements de l'enquête a été de constater, dans les cinq pays, que le tripartisme, pourtant affiché comme une valeur constitutive de la création des Fonds, donnait lieu à des interprétations variées. Le Bénin représente la forme la plus aboutie de la représentation sociale dans la mesure où le conseil de gestion du FODEFCA comporte nommément les représentants des employeurs et des salariés et est présidé à tour de rôle par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Au Burkina Faso et au Mali, le tripartisme renvoie plutôt à un rôle de coordination par l'Etat de secteurs d'activité ou d'usagers représentés à la fois par des organisations d'employeurs et des organisations consulaires. En Afrique du Sud il allie une forte représentation des usagers à un rôle très affirmé des pouvoirs publics. En Tunisie, l'Etat a entretenu jusqu'à récemment un partenariat privilégié avec les employeurs, mais les syndicats sont en train de s'imposer comme un partenaire incontournable.

Ce constat de la faiblesse du tripartisme doit cependant être nuancé par celui de l'existence d'une dynamique du dialogue social dans tous les pays. Ainsi les employeurs d'Afrique du Sud militent pour le remplacement de la représentation massive des usagers ou « stakeholders » par celle des partenaires sociaux tout en plaidant pour une élévation du niveau d'expertise de la représentation salariale. L'Union Générale des Travailleurs Tunisiens est en train de préparer son entrée active dans tous les lieux de concertation tripartite et forme pour cela ses représentants afin qu'ils puissent prendre toute leur part de responsabilité dans les débats en cours et, notamment, dans ceux portant sur le financement de la formation. Le Burkina Faso a lancé un groupe de travail bipartite sur la formation professionnelle et attend la conclusion d'un accord de concertation entre employeurs et syndicats sur le développement des ressources humaines dans l'entreprise. Le Conseil national du patronat et les organisations syndicales du Bénin ont signé un accord en vue de promouvoir la formation professionnelle. La déclaration de Bamako, en cours de signature au moment de l'enquête, affirme enfin que les partenaires sociaux maliens sont prêts à « conjuguer leurs efforts pour dynamiser la formation professionnelle, créer un nouveau dialogue social, promouvoir une certification

des acquis de la formation professionnelle et systématiser la formation professionnelle dans le cadre de l'accès à l'emploi ».

La mise en valeur de toute cette dynamique sociale, qui transcende les différences de situation économique et de culture de la formation professionnelle entre les cinq pays enquêtés, permet d'affirmer que la gestion partenariale des Fonds, revendiquée au niveau des principes (voir le schéma fonctionnel de départ) et mise à mal par la maîtrise unilatérale du processus de décision par les pouvoirs publics ou l'affaiblissement de la représentativité des employeurs et des syndicats au nom de la logique des usagers, n'a rien perdu de sa légitimité.

4.2.5. Une demande générale d'expertise en vue de structurer la demande

La demande d'expertise est, à l'instar de celle du renforcement du dialogue social, une autre constante des cinq Fonds enquêtés. Mais elle est exprimée différemment selon la situation des Fonds relativement au marché de la formation.

Les pays de l'Afrique sub-saharienne se trouvent confrontés à une double exigence : celle de disposer, dans le cadre de la procédure des requêtes, d'évaluateurs suffisamment au fait de la demande réelle des besoins de compétences des acteurs économiques pour pouvoir apprécier à leur juste valeur la pertinence des demandes présentées ; celle, également, de disposer de conseillers assez proches des réalités professionnelles du secteur formel et informel pour aider les promoteurs des dossiers de formation à bien structurer et motiver leur demande. La tendance existe de confondre les deux formes d'expertise d'appréciation/sélection et d'aide au montage des dossiers et de vouloir faire remplir les deux tâches aux mêmes personnes. Le rattachement des Observatoires de l'emploi et de la formation à l'ANPE et la faiblesse de leurs moyens ont privé les Fonds d'un outil d'expertise conçu à l'origine comme complémentaire de leur activité.

Au Burkina Faso les deux conseillers de formation du FAFPA sont censés remplir la double mission d'expertise, mais les fédérations professionnelles, en lien avec la coopération française, souhaitent une aide qui soit la plus proche possible des exigences techniques et professionnelles de leurs métiers. Le FODEFCA du Bénin fait appel, pour l'évaluation des demandes, à des conseillers de formation extérieurs censés être davantage aptes à juger de leur pertinence mais la longueur des procédures de sélection les rend indisponibles pour étudier en amont les besoins de formation des artisans et des entreprises. Au Mali, les conseillers de formation internes au FAFPA assurent actuellement les tâches d'évaluation et de suivi des actions, mais non celles de structuration des besoins et d'aide au montage des demandes. Par contre, les trois UFAE créées avec l'appui de la coopération française constituent virtuellement des centres d'expertise. Les coopérations suisse (à travers Swisscontact) et jusqu'à récemment la coopération française assurent par ailleurs un accompagnement de la professionnalisation des organisations d'artisans

Les demandes d'expertise de la Tunisie s'expriment au niveau des branches professionnelles. Elles prennent la forme d'une sollicitation financière auprès du PRONAFOC de soutien à des Unités sectorielles d'Appui à la Formation (UAF). Ainsi la FEDELEC, Fédération de l'Electricité et de l'Electronique, a mis en place une cellule d'expertise ayant pour mission d'aider les entreprises du secteur à exprimer leurs besoins en compétences, à formuler leur demande en formation et à organiser au niveau du secteur des actions transversales de formation. L'idée sous-jacente au concept d'UAF est que seule une expertise au fait de l'évolution des métiers et des qualifications du secteur peut aider utilement celui-ci à élaborer une politique structurée de gestion globale des ressources humaines et à solliciter, par le biais de ses entreprises adhérentes, des financements qui soient au service du positionnement compétitif de l'ensemble de la branche professionnelle.

L'Afrique du Sud a apparemment résolu ses problèmes d'expertise puisqu'elle a mis en place toute une architecture d'allocation des crédits depuis la définition des objectifs stratégiques et des dispositifs éligibles de formation jusqu'à leurs modalités de financement et leurs conditions de mise en oeuvre. Certains responsables ont cependant fortement exprimé la nécessité qu'il y avait à faire appel à des experts, si nécessaire extérieurs au pays, susceptibles d'intervenir dans le domaine de l'ingénierie de la formation en alternance, de la formation des formateurs de formateurs et de celle des professionnels chargés d'accompagner la formation en entreprise. Si l'appel à l'expertise ne concerne pas comme dans les autres pays la structuration de la demande, elle apparaît tout aussi importante

pour la réussite des interventions du NSF et des SETAs puisque la quasi totalité de l'allocation des fonds est ciblée sur la professionnalisation en situation de travail.

La convergence entre les types d'expertise demandés par les différents fonds induit deux conséquences de nature opérationnelle. La première concerne le statut de cette expertise. Il paraît souhaitable que les Fonds l'externalisent au maximum pour la double raison de ne pas surcharger les dépenses de personnel déjà élevées dans la plupart des cas et de ne pas institutionnaliser des compétences qui ont besoin de rester en contact le plus étroit possible avec la réalité des entreprises, des secteurs et des organisations professionnelles. La deuxième est relative à la nécessité pour les Fonds de prévoir, dans leurs budgets et leurs procédures de financement, des moyens et des règles d'éligibilité qui rendent possibles le recours motivé à des experts externes.

4.2.6. Les ambiguïtés d'une assistance technique située hors politique nationale

Les cinq Fonds enquêtés ont fait appel ou sont en connexion avec des assistances techniques bilatérales ou multilatérales.

L'omniprésence de la coopération financière et technique

Le FODEFCA du Bénin comme le FAFPA du Mali ont à la fois bénéficié de dotations initiales de la Banque mondiale et reçu un appui complémentaire des coopérations française et suisse. Le FAFPA du Burkina Faso a eu l'appui de la coopération française et européenne (suisse, autrichienne et allemande) et continue être soutenu par le Centre d'Appui à la Formation Professionnelle (CAFP) qui regroupe toutes ces assistances techniques à l'exception du GTZ qui a quitté le pays.

Le Ministère du travail sud-africain a reçu, pour la mise en place du NSF et des SETAs, le support financier de l'Union européenne au travers d'un partenariat d'organismes européens ayant pour chef de file le GTZ. Celui-ci continue d'assurer, en lien avec le Ministère, la co-maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre de l'architecture institutionnelle du développement des compétences dont les Fonds de formation national et sectoriels sont une des pièces maîtresses.

Si la ristourne de la formation professionnelle tunisienne a été mise en place bien avant la grande réforme des années 1990, la redéfinition des conditions d'octroi de cette ristourne en 1993, la mise en place du PRONAFOC la même année et sa refonte totale en 2001 ont bénéficié de l'assistance technique globale qui a soutenu le lancement puis la réalisation du programme MANFORME : l'Union européenne, la Banque mondiale, la coopération allemande (GTZ) et l'aide française au travers de l'intervention de l'AFD.

L'omniprésence de l'assistance technique dans les cinq pays est à souligner comme un fait remarquable : tous les Fonds ou instruments financiers en place ont de fait bénéficié d'une aide externe, la plupart du temps, financière et technique. Il en résulte que faire leur évaluation c'est aussi quelque part porter une appréciation sur les finalités, pertinences et efficacités de l'assistance internationale. Deux grandes distinctions relatives à la nature de cette assistance s'imposent dans cet exercice d'appréciation.

Une coopération intégrée dans les pays les plus développés

L'enquête terrain a fait clairement ressortir que l'assistance technique et financière internationale était quasiment invisible dans les pays qui ont à la fois une économie moderne très affirmée et une politique nationale très structurée de formation professionnelle : la Tunisie et l'Afrique du Sud. Les rencontres avec les divers responsables des deux pays n'ont jamais fait mention de l'identité des coopérateurs, des terrains et des modalités de leur intervention et des montants financiers engagés à cet effet. Il a fallu rencontrer les assistances techniques elles-mêmes pour prendre conscience de l'importance de l'aide externe. L'explication de cette situation ne réside pas dans un quelconque camouflage de cette aide, mais dans le constat que la coopération est « nationalisée » dans les pays qui ont les moyens de développer une stratégie économique, sociale et éducative propre et mise au service de la réalisations des stratégies nationales de développement. L'intégration totale de la coopération allemande dans les missions et services du Département du travail sud-africain en est la meilleure preuve. En sont également le signe les nombreux appuis apportés par les divers bailleurs à

la consolidation du programme MANFORME entièrement décidé et piloté par les responsables tunisiens de l'éducation et de la formation.

Une coopération conditionnelle dans l'Afrique sub-saharienne

L'assistance externe ne prend pas tout à fait les mêmes formes dans les pays d'Afrique sub-saharienne. Sans aller jusqu'à dire, comme certains responsables africains que « celui qui paye dicte les solutions », l'enquête terrain a permis de constater que les diverses interventions de la Banque mondiale et des assistances techniques européennes se traduisent souvent par la mise en place de procédures et d'objectifs de bénéficiaires qui ne sont pas nécessairement convergents entre eux et intégrés à une politique nationale. Ces appuis ont été plus marqués au Bénin et au Mali qu'au Burkina Faso où le FAFPA a été lancé sans l'aide de la Banque mondiale. Ce dernier a toutefois bénéficié d'une cellule d'appui regroupant dans une même réflexion les coopérations française, suisse et autrichienne.

Ainsi la procédure déjà mentionnée de l'appel d'offres définie par la Banque mondiale s'est révélée inadaptée aux besoins des pays sub-sahariens et a entraîné des délais, entre la demande d'un financement et son acceptation, pouvant aller jusqu'à deux ans. Les interventions simultanées des bailleurs multilatéraux et bilatéraux ont souvent entraîné dans les pays des divergences de vue et d'action, la Banque mondiale fixant des objectifs de réalisation sans développer un concept particulier de formation, la coopération suisse développant la formation duale dans l'artisanat sans forcément s'intéresser à l'existence ou non d'une politique structurée globale et la coopération française essayant de faire le joint entre toutes ces formes d'assistance sans toutefois arriver à les faire adhérer à une démarche commune.

Par ailleurs, dans le cas du Bénin, l'absence de représentant en tant que tel de la Banque mondiale au sein du cadre partenarial impulsé par GTZ, la coopération française et Swisscontact, a affaibli l'articulation entre la politique de formation par apprentissage développée au sein du ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle et les activités de formation du FODEFCA.

Enfin, quand les partenaires techniques et financiers déterminent eux-mêmes les catégories et objectifs de bénéficiaires et la nature des actions et des financements que les Fonds doivent mettre en œuvre avec leurs ressources, ceux-ci n'ont pas à rendre compte de leur action uniquement à leur ministère de tutelle, mais d'abord aux bailleurs sans lesquels ils ne fonctionneraient pas. Ils se trouvent ainsi écartelés entre la justification de l'usage des fonds aux différents donateurs et celle de leur action d'ensemble à leurs autorités de tutelle. En fin de compte, si une telle situation peut créer un faisceau d'interventions et d'activités, elle n'impulse pas une stratégie au service d'une politique nationale cohérente de formation professionnelle.

En conclusion

La mise en évidence par l'enquête terrain des écarts entre la réalité des Fonds relativement au schéma fonctionnel de départ n'a pas pour but de porter un jugement de valeur sur la validité ou la légitimité des interventions des acteurs nationaux et internationaux. Elle a plutôt pour objet, au moyen de la mise en comparaison des situations des cinq fonds enquêtés au moyen de critères d'analyse et d'évaluation commun, de discerner ce qui empêche ou favorise ces Fonds de remplir aussi efficacement que possible les objectifs et missions qui leur ont été assignés. La caractérisation de leurs typologies différentielles de fonctionnement au moyen d'une représentation modélisée de ce fonctionnement va dans le même sens. Elle se veut au service d'une meilleure compréhension par chaque fonds de la pertinence optimale de son action présente et future.

4.3. La typologie de fonctionnement optimale des Fonds enquêtés

Le propos de cette typologie est d'abord de spécifier pour chacun des cinq Fonds la dynamique stratégique et opérationnelle qu'il met en œuvre et qui le caractérise de façon identitaire par rapport aux autres fonds. Il s'agit par ce biais de rendre compte des objectifs qui sont effectivement visés par les financements réalisés, que ces objectifs aient été explicitement exprimés par les responsables

politiques, économiques et sociaux ou implicitement inscrits dans les décisions prises au fur et à mesure du fonctionnement du fonds.

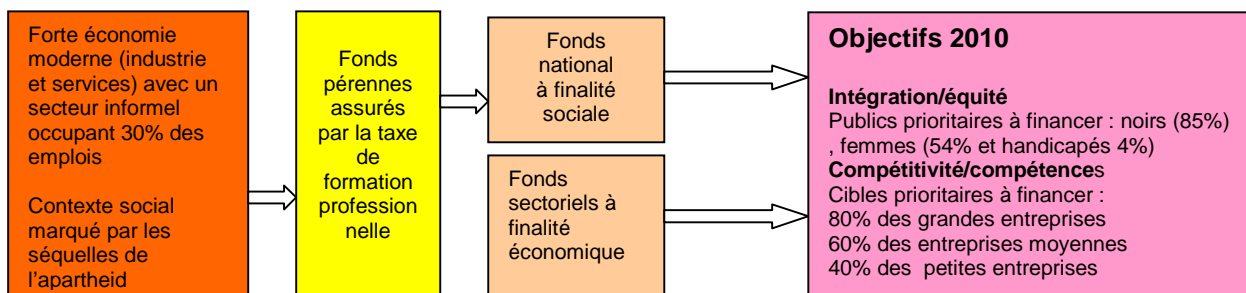
Il est ensuite de rendre compte de la dynamique d'évolution systémique de chaque Fonds à partir de l'expression que les différents responsables rencontrés en ont fait. Seront ainsi soulignées, en prenant pour point de départ les situations économiques ou sociales spécifiques à chaque type de fonds, les mutations possibles et souhaitables : mieux pérenniser les ressources, mieux impliquer les différents acteurs, inscrire davantage les instruments financiers dans des logiques de demande, de produits et de dispositifs de formation exigées par les stratégies explicites ou implicites mise en œuvre et répondre davantage aux défis de développement auxquels les pays sont confrontés. Une représentation graphique permettra de comparer, entre l'existant et le souhaitable, les données recueillies et analysées de chaque Fonds, et surtout de souligner les points sur lesquels il conviendrait d'optimiser leur pertinence et efficacité.

Il s'agira enfin de confronter l'ensemble des données recueillies et représentées aux hypothèses de départ. Existe-t-il une possibilité de modéliser de manière homogène les instrumentations financières de la formation professionnelle des pays dont la majorité des emplois sont dans le secteur moderne et celles des pays dont le secteur informel représente jusqu'à 80% des emplois existants et jusqu'à 90% des emplois nouveaux ? Y a-t-il un idéal-type d'organisation des Fonds au moins un idéal-type de leurs grandes fonctions qui exprime les missions et les résultats qui leur sont assignés ? C'est la question ultime à laquelle cette étude essaiera de répondre et dont découleront les préconisations finales qui clôtureront l'enquête terrain dans les cinq pays sélectionnés.

4.3.1 Le Fonds « développement intégré » sud-africain

Il ne fait pas de doute que la structuration du financement de la formation professionnelle en Afrique du Sud présente des caractéristiques spécifiques qu'il est possible de caractériser sous le vocable de Fonds de « développement intégré ». Cette intégration a de fait une signification plurielle qui se décline de la sorte :

- intégration de la dimension économique (fonds sectoriels ou SETAs) et de la dimension sociale (fonds national ou NSF) ou, autrement dit, de la dimension compétitivité avec l'exigence d'équité.
- intégration de la dimension territoriale (insertion des demandeurs d'emploi) et de la dimension sectorielle (développement des compétences professionnelles des salariés et des chômeurs intégrés dans l'emploi),
- intégration de la dimension « acquisition et développement des compétences » dans le système de qualifications national,
- intégration des acteurs du secteur informel dans les objectifs de formation du NSF, mais aussi des SETAs,
- plus globalement intégration des objectifs de financement dans une planification stratégique pluri-annuelle (2005-2010) qui fixe les grands résultats à atteindre,
- et, finalement, intégration de la population noire dans tous les rouages de la vie économique et sociale du pays.

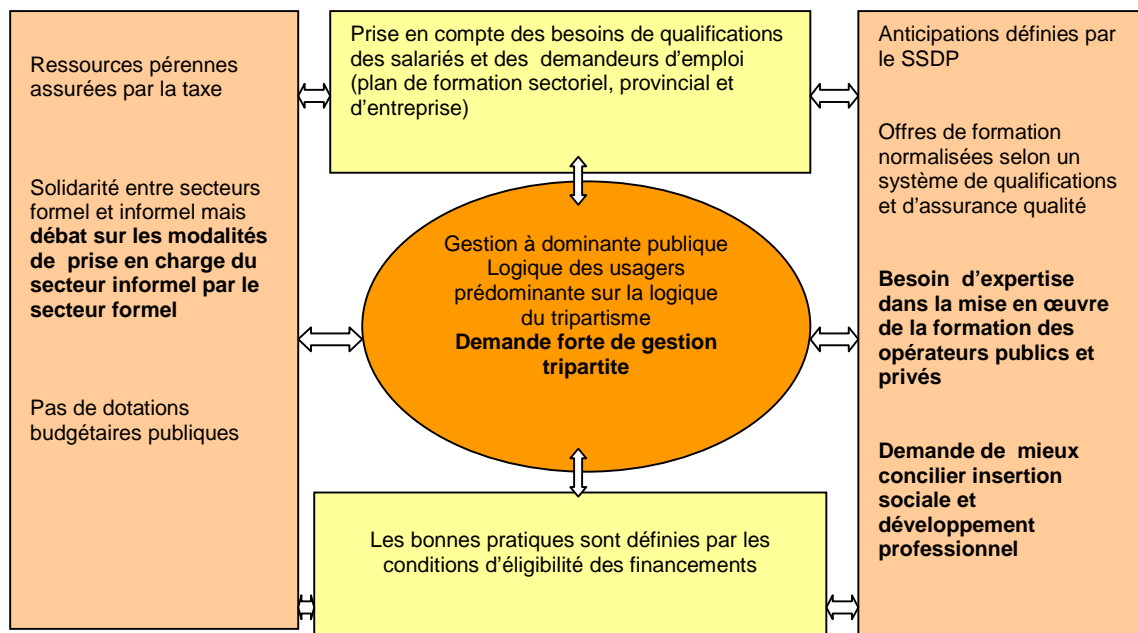


L'intégration des Fonds sud-africains dans une planification stratégique, MAE, 2006

Exprimée en terme d'intégration stratégique, la situation des Fonds sud-africains s'inscrit dans une pratique de financement qui prend sens à partir des objectifs globaux fixés par le plan stratégique de développement des compétences (SSDP) : celui d'une formation par les compétences qui répond aux objectifs du développement économique tout en intégrant au maximum les populations défavorisées dans la qualification et l'emploi.

Représentés sous forme systémique, les Fonds présentent, malgré et peut-être à cause de leur caractère intégrateur très fort, un certain nombre de points critiques qui ont été soulevés tout au long de l'enquête :

- un pilotage très « public » de l'ensemble du financement du en particulier à la représentation très large des usagers et à l'absence d'un tripartisme réel au niveau des instances de concertation et de décision,
- un écart sensible entre un marché de la formation apparemment très organisé et la capacité réelle des acteurs à correspondre aux objectifs fixés : sous-allocation des ressources disponibles à cause de l'absence d'efficacité de certains SETAs, difficultés à mettre en œuvre la généralisation de la formation en situation de travail par manque de formateurs de formateurs et de tuteurs expérimentés, difficultés également à généraliser une culture et un management de la qualité malgré les incitations fortes du système en place,
- la faiblesse de l'accès à la formation des moyennes et petites entreprises ce qui a amené certains SETAs à mettre en place des chèques formation destinés à simplifier et favoriser cet accès,
- la complexité de la gestion coordonnée d'un financement à double finalité économique et sociale qui pose constamment la question des choix prioritaires à effectuer : faut-il insérer pour accélérer le développement ou d'abord plus et mieux produire pour mieux insérer ?
- la relation entre formation en secteur formel et informel : il y a divergence de vues à ce niveau, les uns souhaitant que le dispositif de formation soit le même pour les deux secteurs, les autres qu'une démarche et une offre spécifiques soient instituées pour les unités informelles de production et de services.

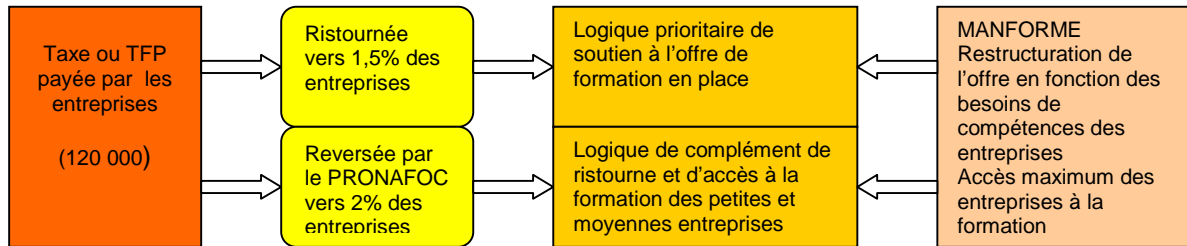


Le schéma d'optimisation fonctionnelle des Fonds de l'Afrique du Sud, MAE, 2006

4.3.2. Le Fonds «développement dual » tunisien

La situation tunisienne se caractérise, en terme de dynamique stratégique, par une orientation divergente, ou pour le moins, peu coordonnée entre le système de financement et le système de

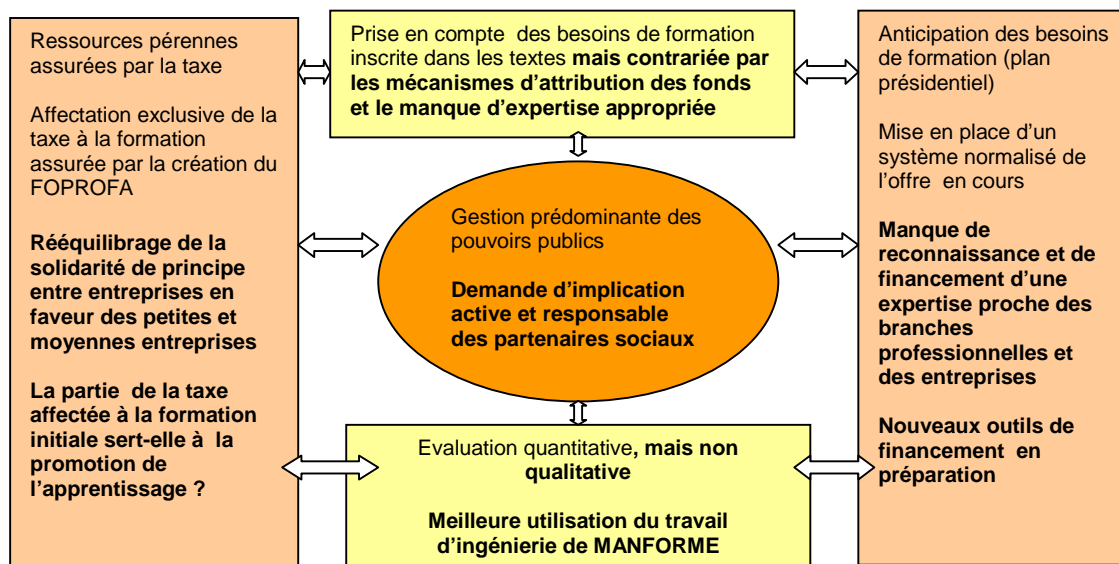
réforme de la formation professionnelle. Le premier, qui repose sur la collecte d'une taxe instituée depuis 50 ans, fonctionne principalement selon les principes d'une ristourne réglementée des fonds collectés. Ce système favorise les entreprises qui maîtrisent la réglementation et les offreurs de formation adaptés à cette réglementation. Le deuxième, symbolisé par le programme MANFORME, a réorienté l'ensemble de l'offre formation vers la prise en compte de la demande économique et vers un dispositif d'acquisition des compétences en relation avec les besoins d'emploi et de qualification. Il en résulte un manque de soutien de l'instrumentation financière en place au programme MANFORME qui peut aller jusqu'à contrarier la dynamique de réforme en cours.



La dualité stratégique des financements tunisiens, MAE, 2006

Sur le plan de leur fonctionnement, les Fonds ont fait l'objet d'un certain nombre d'appréciations critiques et de souhaits d'amélioration de la part des responsables rencontrés :

- une redistribution des moyens devra être faite en fonction d'une plus grande exigence d'égalité et d'équité,
- le processus de requête à mettre en place devra davantage s'appuyer sur une expertise de diagnostic et d'ingénierie et cette expertise devra être proche des acteurs économiques et professionnels et encore mieux issue de leurs organisations,
- la future gestion de l'allocation des ressources devra être une gestion concertée entre tous les partenaires,



Le schéma d'optimisation fonctionnelle des Fonds de la Tunisie, MAE, 2006

Par ailleurs, les instruments actuels devront être redéfinis :

- en mettant en commun les différentes ressources et en les augmentant,
- en simplifiant les conditions d'accès,
- en établissant un guichet unique,
- en instaurant une contractualisation claire entre les entreprises et leurs prestataires (mise en concurrence à partir d'objectifs et de cahiers des charges clairs),
- en créant un système d'habilitation des prestataires

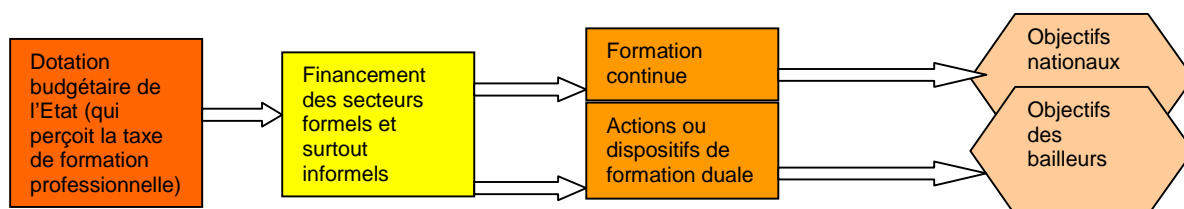
- en développant un système qualité tant pour la collecte que l'allocation des fonds,
- en mettant en place les nouveaux instruments dans le cadre d'un processus de concertation permanente en application du cadre de partenariat existant.

L'ensemble de ces remarques permet d'élaborer un schéma fonctionnel des Fonds tunisiens fortement tourné vers le besoin de restructuration des instrumentations financières en place. Cette restructuration est d'ailleurs prévue par le gouvernement puisque le programme présidentiel 2005-2009 contient dans ses prévisions d'action la mise en place d'un chèque formation, d'un droit de tirage et d'un crédit d'impôt. Selon les responsables du Ministère de l'éducation et de la formation « le saut qualitatif de la réforme au cours de la période 2005-2009 nécessite la révision du système de la ristourne et celui du financement de la formation continue pour relever le défi d'amélioration de la compétitivité des entreprises et de l'employabilité des travailleurs »

4.3.3. Les Fonds « institués et pluri-objectifs » de l'Afrique sub-saharienne

Les trois pays de l'Afrique sub-saharienne, le Bénin, le Burkina Faso et le Mali n'ont pas une histoire tout à fait semblable puisque le FODEFCA et le FAFPA du Mali ont été constitués avec l'aide de la Banque mondiale ce qui n'est pas le cas du FAFPA du Burkina Faso. De plus, celui-ci a par ailleurs la particularité, contrairement aux deux autres fonds, d'être au tout début de son fonctionnement. Les trois Fonds ont, cependant, assez de points de similitude pour pouvoir être classés sous une même identité typologique.

En terme de dynamique de développement, les trois Fonds se distinguent par quatre caractéristiques. Ils sont alimentés tous les trois par le budget de l'Etat qui perçoit la taxe payée par le secteur moderne et la transforme partiellement en dotation annuelle, ils mettent en œuvre une solidarité de fait entre le secteur formel et informel, ils interviennent directement ou indirectement dans la mise en place, avec certains acteurs du secteur informel, d'actions ou de dispositifs d'apprentissage de type dual et agissent, enfin, sous influence conjuguée ou disjointe des assistances techniques et financières internationales et des pouvoirs nationaux.



La stratégie multi-objectifs des Fonds de formation sub-sahariens, MAE 2006

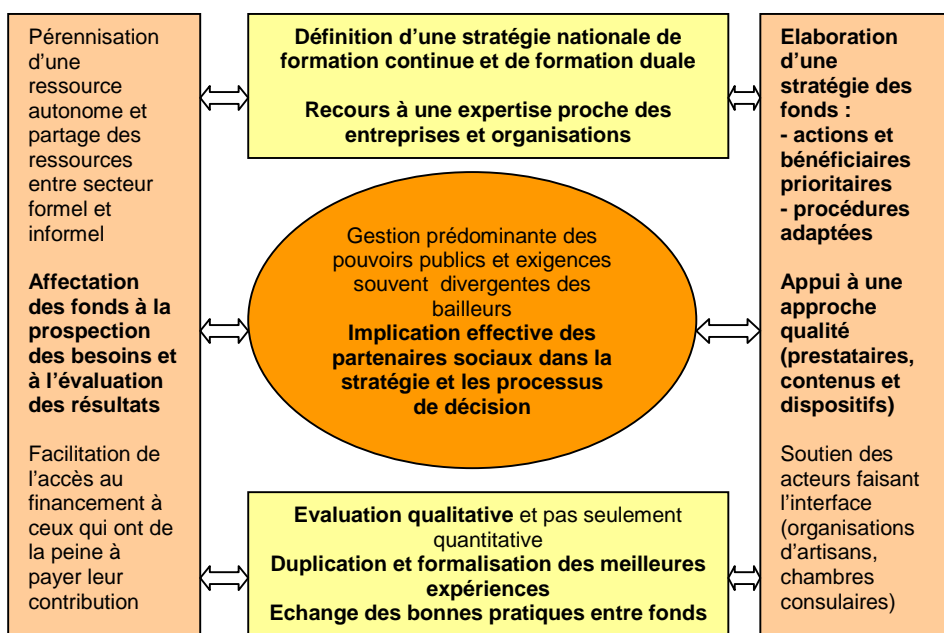
En terme de fonctionnement, les trois Fonds présentent de très fortes similitudes au point que leurs responsables sont en train de travailler sur la rédaction d'un manuel commun des procédures de fonctionnement et de requêtes. Ces similitudes peuvent être exprimées comme suit :

- ils sont gérés par un établissement public à caractère spécifique et selon les mêmes niveaux de responsabilité (conseil de gestion décisionnaire de la sélection et du financement des actions, direction chargée de la mise en œuvre sous la responsabilité du conseil de gestion, unités fonctionnelles, administrative et technique, unité d'études et d'information). Ils disposent tous les trois formellement de l'autonomie administrative et financière ;
- ils affirment le rôle prioritaire du tripartisme bien que ce tripartisme soit affaibli par le poids des organismes consulaires dans une logique de représentation des usagers au Mali, par un pouvoir prépondérant (bien que consensuel) du représentant de l'Etat au Burkina Faso et par une certaine passivité du seul conseil véritablement tripartite au Bénin ;
- ils ont comme interfaces avec les destinataires finaux des financements, les organisations professionnelles d'artisans et les organismes consulaires ;
- ils expriment en commun la nécessité du développement d'une approche qualité à l'égard des prestataires et du renforcement de leur potentiel d'intervention ;
- ils manquent, enfin, tous les trois, de la définition d'une véritable stratégie nationale : mise en œuvre d'une politique structurée de formation continue et d'apprentissage dual, définition des

actions et des bénéficiaires prioritaires à soutenir et adaptation des procédures de requêtes en fonction de ces priorités.

En revanche, alors que le FODEFCA fait appel à des évaluateurs externes, les deux FAFPA ont tendance à recruter des conseillers et évaluateurs internes tout en affirmant la nécessité de faire appel à des experts qui soient les plus proches possible de l'expression des besoins des entreprises.

La conjonction de tous ces points communs permet de représenter les trois Fonds selon un même schéma fonctionnel.



Le schéma d'optimisation fonctionnelle des Fonds des pays-subsahariens , MAE, 2006

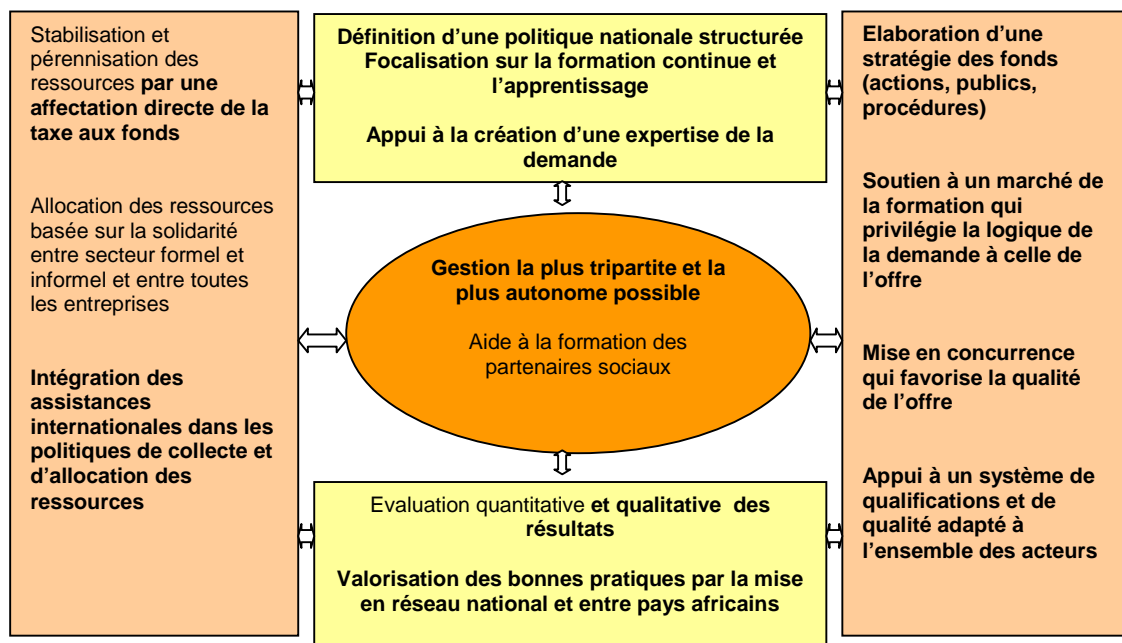
4.3.4. Les grands traits d'un idéal-type de Fonds commun aux cinq pays enquêtés

Les analyses globales de l'étude ont mis en évidence les relations qui existent entre les particularités de chaque Fonds (finalités, réalités institutionnelles, modalités de requêtes, d'évaluation et de financement, organisation du marché de la formation et, en fin de compte, dispositifs de formation continue et d'apprentissage) et le contexte économique et historique du pays dans lequel il est enraciné. Il n'empêche que l'analyse transversale au moyen de paramètres communs ainsi que celle des écarts existants entre les hypothèses de départ et les constats d'arrivée des Fonds enquêtés permettent de dégager des éléments qui leur sont communs et surtout utiles pour atteindre un maximum d'efficacité et d'impact relativement aux objectifs qui leur ont été fixés. Ces éléments sont regroupés sous la forme d'un idéal-type qui a pour but, non de représenter la réalité, mais de la modéliser pour mieux permettre, ensuite, de l'analyser et d'en comprendre le sens.

Les éléments retenus dans l'idéal-type commun aux cinq pays peuvent être définis comme suit :

- la définition d'une politique nationale structurée de formation initiale, d'apprentissage et de formation continue,
- la focalisation des missions des Fonds sur la formation, continue et l'apprentissage,
- l'élaboration d'une stratégie des fonds (définition des actions, des bénéficiaires et des procédures...) en fonction des finalités à atteindre,
- une stabilisation et une pérennisation des ressources par une affectation directe de la taxe aux fonds,

- l'intégration des assistances internationales dans les objectifs et les moyens de la politique nationale,
- une gestion, la plus tripartite et la plus autonome possible, de l'affectation des ressources,
- l'aide à l'acquisition, par les partenaires sociaux, des compétences nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités dans le domaine de la formation professionnelle,
- l'appui à la création et mise en place d'une expertise proche des entreprises et des branches ou organisations professionnelles,
- le soutien à un marché de la formation qui privilégie la réponse à la demande à la logique de l'offre,
- des procédures de requêtes simplifiées subordonnant la mise en concurrence à la structuration d'une offre de qualité,
- une allocation des ressources basée sur la solidarité entre secteur moderne et informel et entre grandes entreprises, moyennes et petites entreprises,
- le soutien à la mise en place d'un système de qualifications et de qualité qui intègre les spécificités de la formation en secteur informel,
- enfin, l'évaluation quantitative et qualitative des résultats, l'identification des bonnes pratiques et leur valorisation par un travail en réseau au plan national et inter-africain.



Le schéma fonctionnel de l'idéal-type des Fonds africains, MAE, 2006

En conclusion : une typologie plus commune que différentielle entre les fonds

Les termes de référence de l'étude demandaient une spécification des différences qui pouvaient exister entre Fonds francophones de l'Afrique du Nord, Fonds francophones de l'Afrique subsaharienne et Fonds anglophone de l'Afrique du Sud. Il apparaît au terme de l'analyse que les soubassements identifiés des distinctions typologiques entre Fonds reposent davantage sur les niveaux des situations économiques et sociales des pays concernés, les contextes politiques et institutionnels du lancement de chaque Fonds, les rôles et exigences des bailleurs internationaux, les procédures de mise en œuvre de collecte et d'allocation des ressources et, finalement, les solidarités établies entre les différents secteurs d'activité que sur l'existence de frontières culturelles et linguistiques héritées de l'histoire.

Le schéma fonctionnel de l'idéal-type commun à tous les Fonds montre qu'il y a plus d'éléments qui les unissent que de divergences qui les séparent. Les plus grandes de ces divergences sont, à ne pas en douter, la capacité ou non des pays à intégrer les assistances des bailleurs dans leur politique et stratégie nationale et la capacité ou non des fonds à avoir des ressources propres et à les utiliser de la manière la plus responsable et la plus autonome possible dans le cadre d'un partenariat public/partenaires sociaux équilibré et véritable.

5. Quelques préconisations utiles

Les préconisations sont formulées en conséquence du travail de modélisation du fonctionnement optimal des Fonds et développent, sous la forme de réflexions conclusives, les axes de transformation les plus urgents sinon les plus structurants à mettre en œuvre par les Fonds enquêtés.

5.1. Préciser les finalités des Fonds et leur articulation avec la formation professionnelle initiale

Le premier axe de transformation, peut-être le plus important parce qu'il conditionne les capacités, les publics comme le fonctionnement des Fonds, est celui de la clarification de leur finalité. La formation professionnelle s'entend comme un tout englobant les compétences nécessaires aux jeunes pour s'insérer dans l'emploi comme celles indispensables aux actifs pour améliorer la qualité et la productivité de leurs prestations et s'adapter aux évolutions de la demande et des technologies. Cette conception constitue un gage d'une meilleure adaptation des dispositifs de formation, et notamment celui de la formation initiale, aux besoins des économies. Elle constitue un indéniable progrès par rapport à la situation créée par un enseignement technique qui prépare plus à des diplômés qu'à des métiers. Dans plusieurs des pays enquêtés, une telle conception a conduit à séparer institutionnellement la formation professionnelle initiale de l'éducation nationale.

Cette situation laisse subsister deux problèmes majeurs. En premier lieu, même lorsque la formation professionnelle est ainsi extériorisée hors du champ de l'éducation, elle ne peut pas être pensée et organisée indépendamment de la gestion des flux scolaires à l'issue de l'éducation de base. La réalisation de l'objectif du Millénaire de scolarisation universelle et la nécessaire maîtrise des flux d'élèves orientés vers le deuxième cycle du secondaire puis vers l'université nécessitent que la grande majorité des jeunes bénéficient d'une formation professionnelle à la sortie du primaire. La définition de cette politique ne peut pas être laissée par défaut aux Fonds. Le Bénin montre tout l'intérêt d'avoir une politique nationale de l'apprentissage dual, même si toutes les conséquences en termes de financement entre le ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle et le FODEFCA n'en ont pas été tirées.

En second lieu, si l'implication financière des entreprises et des formés trouve une justification dans les bénéfices qu'ils retirent de la formation professionnelle, le financement de la formation professionnelle initiale ne peut pas être laissé à leur seule charge sans faire peser sur eux un coût excessif. Un financement budgétaire de l'Etat semble incontournable, dont la montée en charge doit se faire en reconsidérant le rôle de l'enseignement technique gros consommateur de crédits budgétaires pour une faible efficacité. En outre, il répond à une exigence d'équité face à un enseignement secondaire et supérieur largement gratuit. En Afrique sub-saharienne, ce financement ne saurait toutefois se confondre avec les dotations budgétaires affectées au FODEFCA et aux FAFPA qui ne sont que des substituts au recouvrement par ceux-ci des sommes qui leur sont dues au titre du prélèvement sur salaire qui leur reviennent.

5.2. Assurer une autonomie réelle des ressources financières par rapport à l'Etat en accord avec les stratégies mises en œuvre

A l'exception de l'Afrique du Sud, les Fonds n'ont pas une véritable maîtrise de leurs ressources financières. Dans les pays de l'Afrique sub-saharienne, ils dépendent tout à la fois du vote annuel du

budget de l'Etat par le Parlement et du bon vouloir du Trésor public pour le versement des fonds. Cette double dépendance crée de fait une imprévisibilité des ressources et des tensions potentielles sur la trésorerie. En Tunisie, la situation est inverse. En effet, si la taxe de la formation professionnelle y est bien séparée du budget de l'Etat, une partie de son produit sert au financement des centres de formation autrefois assuré par ce même budget de l'Etat.

L'autonomie des ressources constitue un objectif dont la réalisation est le plus souvent en contradiction avec les contraintes financières de l'Etat. C'est aussi la raison pour laquelle elle demeure fondamentale. Sans une maîtrise des ressources par les gestionnaires des Fonds, ceux-ci ne peuvent pas définir de véritable stratégie de formation dans les champs qui sont les leurs.

En Afrique sub-saharienne où des taxes para-fiscales, dites de formation professionnelle, pré-existaient à la mise en place des fonds, il est souhaitable que la fraction qui leur est affectée soit clairement identifiée et puisse être recouvrée directement, par exemple concomitamment avec les cotisations de protection sociale.

En Tunisie, la présence des partenaires sociaux dans les organes de décision du FOPROFA semble indispensable à un partage raisonné de la ressource de la taxe entre formation continue et formation des centres.

5.3. Mieux adapter les instruments financiers aux situations et exigences des micro, petites et moyennes entreprises

Il apparaît dans chacun des cinq pays enquêtés que les modalités d'allocation des ressources mis en œuvre peuvent rendre difficile, sinon impossible, l'accès des plus petites entreprises aux financements qui leur sont pourtant destinés.

Ainsi, en Afrique du Sud comme en Tunisie, la normalisation des procédures de ristourne de la taxe favorise tout naturellement les grandes entreprises qui maîtrisent les procédures administratives et ont le personnel compétent pour les appliquer. Si les SETAs ont commencé à réagir à cette situation par une attitude pro-active vis-à-vis des petites entreprises (création d'un chèque de formation spécifique), il leur reste à renforcer la capacité de ces entreprises à former leurs salariés selon les méthodologies prévues de la professionnalisation en situation de travail (learnerships). Le PRONAFOC essaie en Tunisie de faire bénéficier un maximum de PME des bénéfices de la TFP, mais l'effort réalisé n'arrive pas à contrecarrer la captation de la très grande part de cette taxe par les grandes entreprises. La situation est d'autant plus paradoxale que le tissu industriel tunisien est essentiellement composé de petites et très petites entreprises.

Les pays de l'Afrique sub-saharienne ont fait le choix de financer le secteur informel et notamment les micro-entreprises de production et de service. Il n'empêche que dans les trois pays la contribution légitime demandée aux artisans et professionnels pour pouvoir accéder aux financements constitue pour beaucoup d'entre eux un obstacle insurmontable. Les assistances techniques française et suisse ont trouvé des solutions palliatives à cette situation. Il faudrait absolument que les Fonds envisagent, avec ou non leur appui, la mise au point de procédures d'allocation qui soient en rapport avec les capacités de contribution réelles des acteurs qui ont le plus besoin de soutien financier pour sortir d'une logique de survie et entrer dans une dynamique de développement.

5.4. Financer autant la structuration de la demande de formation que la formation elle-même

Il était logique que les Fonds commencent par le plus simple : financer des formations en s'adressant à des organismes qui en réalisaient déjà. Le passage effectif d'une logique d'offre à une logique de demande suppose de sortir de ce cadre et du financement de la formation sur catalogue au profit de la construction de réponses appropriées aux besoins des demandeurs. Cette démarche s'est jusqu'ici heurtée à deux obstacles : la rareté de l'expertise en ingénierie de formation et la faiblesse de la demande de formation (qui rend l'élaboration de réponses spécifiques coûteuse). Le renforcement des compétences de certains ingénieurs en formation et la création d'organismes ad hoc intervenus

ces dernières années, notamment avec l'appui de la coopération française, ont en partie levé le premier obstacle. Encore faut-il que ces experts soient effectivement sollicités tant par les entreprises et les demandeurs que par les Fonds. Il est donc souhaitable que ces derniers prévoient d'y consacrer une partie de leurs ressources dans des conditions qui évitent l'inflation des coûts.

La faiblesse de la demande, notamment en Afrique sub-saharienne, est liée à sa capacité à devenir solvable. L'appui financier apporté aux artisans par Swisscontact répond en partie à cette préoccupation. Mais il n'a pas réussi à vaincre les réticences de certains artisans à devoir payer leur formation en dépit des gains mis en évidence par les quelques études disponibles. Ces gains sont toutefois inégaux selon les métiers et souvent liés aux possibilités d'acquérir un équipement plus performant et de proposer des prestations de meilleure qualité ou mieux adaptées à la demande. Si le principe du co-paiement doit être maintenu, il convient d'être plus attentif aux résultats économiques des formations dispensées. Cette question devrait notamment être prise en compte dès la structuration de la demande et faire en quelque sorte partie du cahier des charges.

5.5. Favoriser les échanges entre les différents Fonds des pays africains et y promouvoir le dialogue social

L'enquête a permis de constater que certains fonds avaient commencé à échanger et à coopérer dans des domaines d'intérêt commun. Ainsi le FAFPA du Burkina Faso a réalisé en lien avec les Fonds de Côte d'Ivoire (FDFFP) et du Mali (FAFPA) un manuel commun de procédures en cours de finalisation. Selon le GTZ rencontré en Afrique du Sud, il existe un projet de coopération entre certains pays de l'Afrique australe sur les problèmes de financement et de mise en œuvre de la formation.

L'idée déjà avancée, suite à l'étude documentaire sur treize Fonds africains, de création d'un réseau d'échanges d'informations et d'expériences entre pays semble donc trouver sa légitimité dans le constat des dynamiques de coopérations déjà à l'œuvre tant en Afrique sub-saharienne qu'en Afrique australe. Elle prend cependant une nouvelle tournure dans la mesure où rien n'empêche d'aller au-delà d'un réseau francophone et d'inclure dans une même dynamique de partage d'expériences et de coopérations les pays anglophones et les pays lusophones. La similarité des problèmes posés et des questions à résoudre ainsi que la proximité des schémas fonctionnels plaide en ce sens.

Ce réseau devrait avoir pour finalité de susciter le partage et la mise en synergie des questionnements et réflexions entre les Fonds et ainsi de leur permettre d'analyser de manière interactive les conditions optimales de leur fonctionnement et de leurs pratiques de financement. Il pourrait ainsi, par effet induit, aider les bailleurs internationaux à mieux cibler leurs interventions et les responsables des pays à mieux définir les stratégies d'intervention des Fonds et à mieux pérenniser les ressources susceptibles de les mettre en œuvre.

Ce réseau ne devrait pas être destiné prioritairement aux personnels de direction des Fonds. Il devrait se situer au niveau des conseils de gestion, faciliter l'approfondissement des questions communes à l'ensemble des pays et s'inscrire dans une perspective de développement du dialogue social entre les pays et au niveau du continent.

Il devait enfin aider à développer des pôles d'expertise africaine dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage. L'Afrique a besoin de mobiliser tous les ingénieurs, conseillers et professionnels disponibles afin de créer les conditions du saut qualitatif à accomplir pour permettre aux économies, formelle et informelle, de sortir des logiques de survie et d'entrer, par des politiques actives de financement du développement des compétences et de qualifications des jeunes comme des adultes, dans le cercle vertueux de la logique de développement progressif et durable.

Annexe 1 : la liste des abréviations

ATFP : Agence Tunisienne de la Formation Professionnelle

ANETI : Agence Tunisienne de l'Emploi et du Travail Indépendant

CAB : Chambre d'Agriculture du Bénin,

CCIA-BF: Chambre de Commerce, d'Industrie et de l'Artisanat du Burkina Faso

CCIB, Chambre de Commerce et d'industrie du Bénin,

CENAFFIF : Centre National de Formation des Formateurs et de l'Ingénierie de Formation

CFTRA : Centre de Formation des Transports et Activités Auxiliaires

CNFCPP : Centre National de la Formation Continue et de la Promotion Professionnelle

CNPB : Conseil National du Patronat Burkinabé

CNPB : Conseil National du Patronat du Bénin,

CSA : Confédération des Syndicats Autonomes

CSB : Confédération Syndicale du Burkina

CSTB : Confédération des Syndicats des Travailleurs du Bénin,

DNFP : Direction Nationale de la Formation Professionnelle

ETFP : Enseignement Technique et Professionnel

FAFPA: Fonds d'Appui au Financement de la Formation Professionnelle et de l'Apprentissage

FEDELEC : Fédération de l'Electricité

FENAB : Fédération Nationale des Artisans du Bénin,

FENA BF: Fédération Nationale des Artisans du Burkina Faso

FIAP : Fonds d'Insertion et d'Adaptation Professionnelle

FODEFCA : Fonds de Développement de la Formation Continue et de l'Apprentissage

FOPROFA : Fonds de Promotion de la Formation Professionnelle et de l'Apprentissage

FPMA : Appui à la Formation Professionnelle et aux Métiers de l'Artisanat

GET/FC : Groupement d'Etablissements pour la Formation Continue

IDA : International Development Association (Banque Mondiale)

PRONAFOC : Programme National de Formation Continue

MANFORME : Mise à Niveau de la Formation Professionnelle et de l'Emploi

MCPEA : Ministère du Commerce, de la Promotion de l'Entreprise et de l'Artisanat

MFE : Ministère des Finances et de l'Economie

MEFP : Ministère de l'Education et de la Formation Professionnelle

MESSRS : Ministère des Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche Scientifique

METFP : Ministère de l'Enseignement technique et de la Formation Professionnelle,

MFPTRA : Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Réforme administrative

MTEJ : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Jeunesse

NEDLAC: National, Economic, Development and Labour Council

NSA: The National Skills Authority,

NSDS, National Strategic Development Plan,

NSF: The National Skills Fund,

OPEL : Organisation Professionnelle des Electriciens

SDPUs: Skills Development Planning Unit

SETAs: Sectoral Education and Training Authorities,

TDR : Termes de Référence

TPA : Taxe Patronale d'Apprentissage

TFP : Taxe de Formation Professionnelle

UAF : Unité d'Appui à la Formation

UEMOA : Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest

UGP : Unité de Gestion de Projet

UGTT : Union Générale des Travailleurs Tunisiens

UPI : Unité de Production Informelle

WSP: Workplace Skills Plans

Annexe 2 : la liste des personnes rencontrées

Afrique du Sud

Ambassade de France

Mme Claude Warin, Conseillère de Coopération et d'Action Culturelle

AFD

Monsieur Vincent Rousset, Directeur

Madame Emilie Garet, Consultant project PPP Education Free State

SETAS

Mrs Cheryl James, Chief Executive Officer, FASSET

Mr Johann Engelbrecht, Skills Planning Manager, AGRISETA

Mr Frank Groenewald, Chief Executive Officer, BANKSETA

Partenaires sociaux

Mr D.H. George, Chair person, National Board for Further Education and Training, FEDUSA

Mr Vusi Mabena, Skills Development Adviser, Chamber of Mines Of South Africa

Delegation of the European Union to South Africa

Alan Munday, Second Secretary

Dr Isabel Gabashyane, Project Officer (Higher Education)

Dr Berene Kramer, Education d Training Officer

Department of Labour, German Technical-Cooperation

Werner Heitmann, Director of SDSI Support Programme

Bernd Tausche, ALMS Programme Technical Adviser

Experts Sud-Africains

Adrienne Bird , Former Deputy-Director Department of Labour

Sybile Chabane, Member Strategy Development,

Lindsay Falkov, Resolved Group

Department of Labour

Les contacts pris avec MM Jeffrez Du Preez, Senior Executive Manager NSF et Florus Prinsloo, Acting Deputy Director, Ministry of Labour n'ont pas abouti pour la raison que je n'avais pas de lettre officielle de la part de l'Ambassade à l'adresse du Ministre de la formation professionnelle.

Bénin

Ambassade de France

M. Christian Daziano, ambassadeur

M. André Bailleul, premier conseiller d'ambassade,

M. René Boissenin, chef du SCAC

M. Francis Defranoux, conseiller culturel

M. Ludovic Kamchane, Assistant Technique

Agence Française de Développement

M. Didier Robert, directeur

Mme Diane Leroux

Ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle

Mme Claire Senouvo, directrice de cabinet

M. Ayouba Amadou, secrétaire général

Me Basilia Hountondi, conseillère technique chargée du suivi de la réforme

M. Sylvain Zohoun, directeur adjoint du cabinet, président du comité de pilotage du projet

Direction de l'enseignement technique

M. Edouard Dossou, Directeur

M. Espérance Noudehou, directeur adjoint

M. Machikouri Daouda, assistant

Direction de l'inspection pédagogique et de l'innovation technologique

M. Martial Ahoundjinou, directeur

M. O. Martin Agn Ide Idou, directeur adjoint

Mme Anne Akpovo, conseillère pédagogique

Direction de la programmation et de la prospective

M. C. Henri Aboua, directeur

M. C. Gilbert Migan, assistant

Mme Gisèle Saïzonou, assistant

Direction de la formation et de la qualification professionnelle

M. René Fidégnon Boko, directeur

Me Carole Adjovi, assistant

M. Alain Migan, assistant

M. Yévi Kedji, assistant

M. Victor Towade, assistant

M. Didier Tokpo, assistant

M. Janvier C. Agban, assistant

Ministère de la fonction publique, du travail et de la réforme administrative

M. Arouna Boubacar, ministre

Direction générale de la formation professionnelle continue et des stages

M. Alain Francis Bogler, Directeur général

M. Antoine Hounnougba

Etablissements

Lycée Technique Coulibaly (LTC) de Cotonou

M. Fructueux Aho, proviseur

M. Anicet Hounkpati,

M. Macaire Sokpoli

M. Appolinaire Messeko

Lycée Technique Porto Novo

M. Marcellin Zountchegbe, proviseur

M. H. honoré Houssou, enseignant

M. Thomas Akomedi, enseignant

Lycée technique de Bohicon (LYTEB)

M. Augustin Ahamide, proviseur

M. Arsène Agonkoui, enseignant

M. Latifou Seidou, enseignant

LTC Soneb

M. Alexis Sevi

CET Ouidah

M. Marcel Accrombessi, directeur

M. Dénouvéna Gbemavo, enseignant

M. Barnabé Gandjeto, enseignant

M. Emile Hougbo, enseignant

M. C. Ambroise Odje, enseignant

CET Natitingou

M. Laurent M. Amoussou, directeur

M. Abdoulaye Yarou Mora, enseignant
M. Philippe Bacri, association
CET de Pobé

M. Joseph Cossou-Gbeto, directeur
M. Iréné Degan, enseignant
M. Léon Kouphounsi, enseignant
UNPA

M Louis Martin Glele
UNPB
M. Jean Nato

Ecole Polytechnique d'Abomey Calavi

M. Marc Kpodékon, professeur agrégé, directeur
M. Gérard Degan, chef du centre autonome de perfectionnement
M. Toussaint Kossou, chef du service de la prospective et des relations extérieures
M. François X. Fifatin

Fonds de développement de la formation continue et de l'apprentissage (FODEFCA)

M. Jean Tossavi, secrétaire exécutif
M. Gabriel Degbegni, Membre du comité de gestion (Ministère du développement et du plan)
M. Basile Hountondji, Membre du comité de gestion (chambre d'agriculture)
M. Timoléon Ahouangnivo, conseiller en formation continue et apprentissage

ANPE

M. Roch Sosthène Nepo, directeur
M. Felicien Accrombessy, Observatoire de l'emploi et de la formation

Réseaux des Conseillers Formation Continue et en Apprentissage et des Ingénieurs en formation

M. Josue Adisso, président des CFCA
M. Faustion Djagba, président des IF

Consultant en formation

M. Jérôme Djegui

Fédération nationale des artisans du Bénin (FENAB)

M. Benoit Sakou
M. Yekini Djouberou
M. Saïd Midingoyi
Mme Catherine Tossavi
Mme Thérèse Baloïtcha
Mme Georgette Abalo
M. Théophile Hounza
Mme Judith Gansou

Partenaires techniques et financiers

GTZ

M. Jorg Hahmann, conseiller technique principal, projet de promotion de la formation professionnelle

Coopération suisse

M. Claudio Tognola

Swisscontact

M. Raph Rothe, chef de projet Promotion de la formation par apprentissage

Coopération belge

M. Jean Michel Voinot, Appui au centre de perfectionnement et de promotion des entreprises

M. Soulé Manigui

Coopération danoise

M. Joseph Ahounzo-Glele

DANIDA

Mme Rikke Damm, responsable du volet éducatif

BIT/ IPEC

Me Laurette Tovalou,
BORNE Fonden
M. Nicoki Sally

Entreprises Regal (groupe Sitrac à Abomey Calavi)

M. Rico Gounougbe, directeur
M. Sessy Gounougbe

Fédération des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel

M. Ousmane Arouna, responsable de la formation

Atelier de tissage

Mme Véronique Adjinda

Burkina Faso

Ambassade de France

Monsieur Jacques de MONES, Attaché de coopération
Monsieur Louis GAROUSSE, chef du projet FPMA,
Alain VASSEUR, projet FPMA

Membres du Conseil de Gestion

Monsieur Lassamé KABORE, Président du Conseil de Gestion, Ministère des Finances
Monsieur Benjamin ZIO, Directeur Général, Ministère de l'emploi, du travail et des jeunes.
Monsieur Désiré B. OUANGRAOUA, Directeur de la Formation Professionnelle, CCIA-BF,
Monsieur Seïdou OUEDRAOGO, Président FENA-BF

Membres des partenaires sociaux

Monsieur Jean-Noël KABORE, chargé de la formation, CNPB,
Monsieur Pascal KERE, Secrétaire à l'éducation et à la formation, CSB

Membres du FAFPA

Madame Hafoussiatou SOUGUE, Directrice du FAFPA
Monsieur Rémi TASSEMBEDO, Chef Service Administratif, Financier et Comptable
Madame Marie-Asomption SAMBARE, conseiller de formation
Monsieur Pau BADO, Conseiller de Formation

Usagers de la formation

Monsieur Lambert YAMEOGO, patron électricien, membre de l'OPEL
Monsieur Idrissa SOHORO, patron électricien, membre de l'OPEL
Monsieur Ousmane NIKIEMA, patron électricien, Président de l'OPEL
Un groupe de vingt stagiaires, Bureau des artisans

Autres responsables

Monsieur Abdourahmane TRAORE, Chef de projet CEMEQ
Monsieur Osmane COULIBALY, Secrétaire permanent, Concertation des Institutions d'appui aux
Artisans et aux PME

Mali

Ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle

M. Daouda Simbara, directeur de la formation professionnelle

Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Lamissa Diabate, secrétaire général

FAFPA

M. Danzie Malle, directeur général (ancien directeur national de la formation professionnelle au MEFP)

M. Traoré, coordonnateur

M. Soufiana A. Maïga, chef de la division formation professionnelle continue

Conseil national du patronat malien

M. Mobido Tolo, secrétaire général

Fédération nationale des artisans du Mali

Mme Assistan Traoré, Présidente

M. Oumar Diakité, vice-président

M. Hammoun Haidara, conseiller FNAM

M. Souleyman Diakite, secrétaire chargé de la formation

Assemblée permanente des chambres de métiers du Mali

M. Goussou Fofana, président

M. Elmehdi Ag. Hamaty, secrétaire général

M. Tobéré Téssougue, secrétaire de la cellule opérationnelle de formation professionnelle de l'artisanat (conjointe FNAM – APCMM)

Chambre de commerce et d'industrie du Mali,

M. Daba Traore, secrétaire général, président du conseil d'administration du FAFPA

UFAE – GO

M. Alassane Diakite, directeur

Tunisie

Ambassade France

Monsieur Thierry VIEL, Conseiller culturel,

Madame Caroline VELTCHEFF, Conseillère culturelle adjointe,

Monsieur Roger EYCHENNE, Attaché de coopération,

AFD

Monsieur Dominique LOGEAIS, Délégation de Tunis, Responsable suivi de la formation professionnelle

Monsieur Alain WIDMAIER, Direction Générale, Responsable du projet d'appui AFD au projet MANFORME

Ministère de l'éducation et de la formation professionnelle

Madame Sofia BAHRI, Directrice Générale du CENAFFIF ,

Monsieur Mouldi BEDOUI, Directeur des Relations avec les Entreprises et de l'USPF au Ministère de l'Education et de la Formation,

Monsieur Hichem BENCHAAABANE, expert UGP, Union européenne

Monsieur Ahmed MEDIMAGH, Directeur Général du CNFCPP

Monsieur Mohamed SKANDRANI, Sous-Directeur, chargé du Fonds de Promotion de la Formation et de l'Apprentissage au Ministère de l'Education et de la Formation,

Partenaires sociaux

Monsieur Mongi AMAMI, Directeur des Etudes à l'UGTT,

Monsieur Abdelaziz HALLEB, Vice-Président de la Fédération professionnelle de l'Electricité et de l'Electronique, FEDELEC, chargé de la formation professionnelle,

Monsieur Salah MANSOUR, Unité d'Appui à la Formation, FEDELEC

Madame Turkia TLEMCANI, Membre du Bureau Exécutif, UTICA chargée de la formation professionnelle,

Expert

Monsieur Saïd BEN SEDRINE, chercheur à l'Institut du Travail et des Etudes en Sciences sociales

Annexe 3 : Bibliographie

- AFPI International, Appui à l'implication des partenaires sociaux dans la problématique de formation professionnelle, Burkina Faso, 2005
- BANKSETA, Annual Report, 2004/2005
- Ben Chaabane Hichem, Approche par compétence dans le dispositif de formation professionnelle, UGP Manforme, 1999
- Ben Chabaane Hichem, Traçabilité d'une réforme et perspectives stratégiques, MEFP/UGP Manforme, 2002
- Ben Chaabane Hichem, Au diapason des mutations du monde de l'entreprise, MEF/UGP Manforme, 2004
- Ben Sedrinet alii, Formation Continue, Employabilité et Productivité en Tunisie, BIT et INTES, 2003
- Bird Adrienne, National Monograph on Technical and Vocational Training in South Africa, 2001,
- BIT, Des formations en gestion pour les petits entrepreneurs, projet GERME
- Business Report, Skill shortage SA's biggest investment concern, December 13, 2005
- Centre INFFO, Rapport de mission sur la formation professionnelle en Tunisie, 2003
- Delegation of the European Commission to South Africa, Annual Report, 2002 and 2004
- Department of Labour, National Skills Development Strategy, Implementation Report, 1 April 2003-31 March 2004
- Department of Labour, National Skills Development Strategy, 1 April 2005-31 March 2010
- Department of Labour, National Skills Development Strategy, Implementation Report, 1 April 2003-31 March 2004
- FASSET, Annual Report, 2004/2005
- Fédération Nationale des Artisans Du Burkina Faso, Séminaire de Formation en Gestion d'Entreprise, 2005
- Garet Emilie, Afrique du Sud : les Portes du Savoir entrouvertes ?, Publication AFD, à paraître
- INSEE, STATECO, Méthodes statistiques et économiques pour le développement et la transition, Revue méthodologique » N°99,
- Journal Officiel, décrets relatifs à la TFP (1993-696), au PRONAFOC (2001-1993), au financement de la formation lié aux investissements technologiques (article 39) (1994-540)
- Journal Officiel, Loi portant création du Fonds de Promotion de la Formation Professionnelle et de l'Apprentissage (Loi 2002-101)
- Journal Officiel, Loi portant création du centre national de formation des formateurs et de l'ingénierie de formation (CENAFFIF) et d'un centre national de formation continue et de promotion professionnelle (CNFCPP) (Loi 1993-12)

Luttringer Jean-Marie et alii, Rapport d'évaluation du projet « Projet Professionnalisation et Emploi au Burkina Faso, 2002

MAE, DCT, Document d'orientation stratégique 2004 – 2008, document de travail, juin 2004

MAE, DCT, Evaluation des actions de la coopération française dans le secteur de la formation professionnelle continue au Mali, André Gauron et Régis Ponthieux, Août 2004

MAE, DCT, Rapport d'évaluation finale du projet de coopération avec le Bénin d'appui aux formations techniques et professionnelles, André Gauron et Cyr Davodoum, Décembre 2005

MEFP, La compétitivité des entreprises par les ressources humaines et le dialogue social, 2004

MEFP/UGTT, Plan pour le développement du partenariat autour de la formation professionnelle, 2005

MEFP/UGTT, Compétence et formation, un nouveau terrain du dialogue social, 2004

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Jeunesse, FAFPA , Avant Projet de Budget 2006

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Jeunesse, FAFPA , Cadre d'intervention du Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage, 2004

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Jeunesse, Document Cadre de promotion de l'emploi et de la formation professionnelle au Burkina Faso, 2001

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Jeunesse, FAFPA , Procédures comptables, Projet, 2005

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Jeunesse, FAFPA , Procès-Verbal du Conseil de Gestion, 2005

PAETA, Annual Report, 2004/2005

Projet FPMA, Compte-rendu du Comité de Pilotage, 2005

Projet FPMA, Etude Emploi/Formation dans la filière Génie Electrique au Burkina Faso, 2005

Republic of South Africa, Skills Development Levies Act, 1999

South African-German Development Co-operation, Creating a Skills Programme in the Informal Sector, 2003

South African-German Development Co-operation Introduction to the Basic Entrepreneurial Skills Development Approach, 2003

South African-German Development Co-operation, How to establish a learnership, 2000

Ziderman Adrian, Financing Vocational Training in Sub-Saharan Countries, The World Bank, 2003,