

LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION ET DE LA FORMATION POUR LES RURAUX

J T ENGELBRECHT

Responsable Planification des compétences, Agricultural Sector Education
and Training Authority (AgriSETA), Afrique du Sud

Intervention à l'atelier de Rome – « Crises alimentaires : la formation des ruraux en question » -
Juin 2009

1. CONTEXTE.

Le financement de l'éducation et de la formation à destination des populations rurales est une problématique complexe dont les enjeux ne se limitent pas à l'Afrique du Sud mais ont une envergure internationale. Un nombre incalculable d'articles et d'ouvrages ont été écrits à ce sujet, la plupart d'entre eux arrivant à la conclusion que les investissements en matière d'éducation et de formation professionnelle pour les populations rurales étaient une source de dépenses inutiles et n'aboutissaient à aucun résultat concret en termes de création d'emplois, de réduction de la pauvreté ou de contribution à la pérennité de la production alimentaire¹.

Ce dossier abordera de manière condensée les différentes expériences menées en Afrique du Sud en prenant l'agriculture rurale locale pour objet d'étude. Il convient donc de remettre brièvement en contexte la réalité du monde rural en Afrique du Sud. Bien qu'ayant la réputation d'être le pays d'Afrique le plus moderne et bénéficiant du plus fort potentiel économique, les statistiques suivantes, directement liées à l'Afrique du Sud, en font un portrait qui se veut beaucoup moins optimiste :

- population totale : environ 45 millions ;
- 57% de la population vivrait en dessous du seuil de pauvreté ;
- coefficient de Gini : 0,77 ; il est à noter qu'en dépit des « avantages » qu'ont pu lui apporter le régime précédent, la population noire affiche un indice Gini de 0,78 tandis que celui de la population blanche se situe à 0,60 ; il s'avère que l'indice Gini, lorsqu'il est calculé pour l'ensemble de l'Afrique du Sud, ne connaît pas non plus de véritable amélioration.

Si l'on s'intéresse plus particulièrement à l'agriculture, certaines statistiques révélatrices méritent d'être mentionnées pour étayer notre étude de cas :

- entreprises commerciales : environ 40 000² ;
- 1,6 millions d'agriculteurs en situation précaire³ ;
- on estime que les populations qui vivent et travaillent dans un milieu agricole ont un faible niveau d'éducation (environ 30% des personnes issues de ces populations seraient

¹ L'étude détaillée menée par Paul Bennell, ILO intitulée « *L'apprentissage du changement : le développement de compétences parmi les populations vulnérables et socialement exclues dans les pays en développement* » offre une vue d'ensemble précise de cette situation.

² Les entreprises commerciales désignent ici les entreprises du secteur agricole qui contribuent au développement économique local, dont l'activité principale est l'agriculture et dans le cas des agriculteurs commerciaux, dont les exploitations agricoles sont le domaine de spécialisation et la principale source de revenus.

³ Le terme « *agriculteurs en situation précaire* » est généralement utilisé dans un contexte général pour désigner l'agriculture vivrière, émergente ou à échelle réduite. A cette catégorie viennent s'ajouter ceux que l'on désigne en Afrique du Sud comme étant les bénéficiaires de la réforme du découpage agricole. Ces bénéficiaires font généralement partie d'une catégorie d'agriculteurs à qui des terres sont en cours de restitution – on les a contraints par le passé à abandonner leurs terres qu'ils sont maintenant en droit de réclamer ou qui peuvent être redistribués - ou à qui le droit de propriété était jusqu'ici refusé et qui, avec l'appui de l'Etat, peuvent obtenir des parcelles de terre destinées aux cultures agricoles.

totallement analphabètes et pas moins de 50% auraient un niveau d'éducation si faible qu'il leur serait impossible d'intégrer des programmes éducatifs sans passer par une phase de révision des connaissances alphabétiques de base) ;

- la population agricole est âgée (+ de 45 ans en moyenne) ; l'âge moyen de la population dans les milieux agricoles devrait continuer à augmenter dans les prochaines années, les jeunes contribuant à l'amplification de l'exode rural et se tournant uniquement vers les métiers de l'agriculture en dernier recours.

2. PERSPECTIVE MACRO (INTERNATIONALE).

Le fait que la formation professionnelle a des effets bien moindres que ceux attendus sur la réduction de la pauvreté est relativement connu. La corrélation entre les propositions de formations ciblées et leur impact sur le niveau de vie ⁴ est faible. Avec la mise en place d'une stratégie nationale de développement des compétences en Afrique du Sud, l'analyse des études menées au niveau international a montré que les formations proposées aux populations marginalisées ne correspondent généralement pas à leurs besoins et que, dans le cas où elles sont adaptées, elles restent généralement de faible qualité.

Les raisons expliquant cette situation sont multiples. L'une des plus évidentes réside dans le fait que les formateurs (qu'ils soient issus du privé ou du public) disposent de peu de moyens pour offrir un enseignement de qualité et les organismes dont ils dépendent finissent par se transformer en institutions où l'apport de connaissances prime sur tout le reste pour compenser les faiblesses de fonctionnement – les membres de ces institutions se chargent alors de transmettre ce qu'ils maîtrisent le mieux sans se soucier des besoins réels des personnes prenant part à la formation. Ce phénomène se trouve par ailleurs amplifié par le fait que tout participant, totalement désarmé de ne pouvoir contribuer financièrement à sa formation, est prêt à « *accepter tout ce que l'on veut bien lui donner* ».

Une deuxième raison fondamentale qui pourrait expliquer l'échec des politiques formation professionnelle se trouve dans la structure et les techniques de mise en place des formations. Le principe des « cours » sert de fil conducteur à la formation. Ces cours partent de bonnes intentions mais ne deviennent, lorsqu'ils sont dispensés, qu'un élément standard parmi une « *liste de courses* » - ils finissent par ne plus évoluer et la croyance selon laquelle chaque situation particulière a un cours pour solution est ancrée dans les esprits.

Nos recherches en Afrique du Sud nous ont permis de déduire que les formations formelles ont un impact limité dans la mesure où elles ont pour objectif de changer la vie des populations vulnérables et marginalisées. King fait d'ailleurs état de cette affirmation lorsqu'il écrit: « *Il n'est absolument pas certain que la formation soit le mode d'intervention le plus primordial.* »⁵.

Enfin, le financement d'une formation à destination des populations marginalisées s'appuie normalement sur un principe de projet. Il implique donc le choix d'une date de lancement et de fin directement liées avec l'intervention. L'Etat et les donateurs du même type jugent (à juste titre) par les résultats. Plus les résultats sont visibles rapidement, plus l'action est considérée comme efficace. Les investissements en capital physique du projet sont visibles et factuels. Cependant, le développement des capacités du bénéficiaire du projet est souvent risqué et vague : il est généralement difficile de quantifier, d'aller au-delà des résultats immédiats et de l'impact des investissements consacrés à la formation, eux-mêmes complexes à évaluer, car le temps qui s'écoule entre la formation et le constat réel de son efficacité est souvent beaucoup trop long pour que les gouvernements ou les donateurs en tiennent compte. Ainsi, on annonce souvent précocement le succès d'un projet après sa mise en place pour finalement se rendre compte un ou deux ans plus tard qu'il est un véritable échec.

3. ÉTUDE DE CAS : LE FINANCEMENT DE LA FORMATION POUR LES POPULATION RURALES AGRICOLES EN AFRIQUE DU SUD

Un système de taxe sur compétences est en place en Afrique du Sud depuis 10 ans. Les entreprises dont les charges salariales annuelles dépassent le seuil de 500 000 rands (55 000 \$) doivent s'acquitter d'une taxe sur compétences d'une valeur de 1% auprès de l'Etat. Les fonds ainsi récoltés sont redistribués aux institutions en charge de l'éducation et de la formation professionnelle dans différents secteurs (dans le cas de l'agriculture, il s'agit de l'AgriSETA). Ces fonds doivent servir

⁴ Bennett, *op cit*

⁵ La formation pour les autodidactes via les institutions dédiés: acquis d'expérience, King, K., 1996

à renforcer les compétences des travailleurs et à venir en aide aux populations marginalisées évoluant dans un secteur donné. En matière d'agriculture, les fonds récoltés par AgriSETA servent à améliorer les compétences trop faibles ou critiques de l'ensemble des travailleurs du secteur et à développer celle des populations en situation précaire.

Parmi les 40 000 entreprises commerciales du secteur agricole, 4 700 sont, à ce jour, soumises à la taxe (car leurs charges salariales annuelles dépassent les 50 000 \$) Les fonds perçus (soit 20 millions de dollars par an) sont alors réutilisés pour financer les besoins en formation des employés et des populations précaires du secteur dans le cadre du National Qualifications Framework (NFQ - système de reconnaissance des compétences).

Un certain nombre d'établissements d'enseignement supérieur et de formation professionnelle et d'universités agricoles publiques ainsi que près de 200 centres de formation compétents privés sont mis à contribution pour dispenser les formations. Les méthodes d'enseignement les plus fréquemment utilisées sont celles de l'immersion professionnelle (qui ressemble en quelque sorte à une période d'apprentissage d'un an) qui permet d'obtenir un certain niveau de qualification reconnu par le NFQ ou les programmes de compétences (des cours abordant un nombre défini de points spécifiques d'un programme de formation et dont la durée s'étale sur 5 à 30 jours). Le coût de l'immersion professionnelle s'élève en moyenne à 4 000 \$ tandis que celui d'un programme de compétences est de 500 \$.

Une simple approche arithmétique montre que ces fonds ont un impact réel extrêmement limité, en particulier si l'on prend en considération le fait que 50% de ces fonds sont consacrés à une population déjà en exercice. Il reste alors très peu de fonds disponibles pour répondre aux besoins en formation des populations rurales démunies. Le problème reste alors que l'on consacre « *trop peu d'argent à une minorité pour pouvoir répondre aux besoins d'une majorité* ». Dans le cadre de son étude internationale menée pour le compte de l'AgriSETA, Vink arrive à la conclusion suivante :

« L'objectif de cette étude est d'inciter le ministère du Travail et le ministère de l'Economie et des Finances à entamer des discussions poussées et urgentes avec le ministère de l'Agriculture afin d'aboutir à de réelles avancées. La situation dans laquelle se trouve actuellement le monde agricole est proprement inacceptable et doit devenir une priorité. Pour que l'impératif national de réforme des terres agricoles soit un succès collectif, l'Etat et les parties prenantes du secteur doivent miser avant tout sur les besoins en développement des bénéficiaires du programme et engager un débat de fond afin d'apporter des solutions au dilemme actuel. »⁶.

Sur la base des expériences menées au niveau international en matière de financement de la formation, il est apparu que, dans des cas similaires à celui de l'Afrique du Sud, les principaux modèles et mécanismes de financement sont partiellement détournés vers les grandes entreprises et l'industrie ce qui a alors pour effet d'en retirer les bénéfices pour ceux qui en ont le plus besoin, à savoir les PME et les petits exploitants. Au niveau international, la nécessité d'un financement supplémentaire spécifique pour répondre aux besoins et aux attentes de ces groupes a ainsi été identifiée.

Enfin les recherches internationales en la matière ont démontré *qu'un système basé sur le principe de la taxation pour redistribution n'était pas la meilleure solution pour des systèmes économiques ou des secteurs dominés par les petites entreprises et les petits exploitants* et que la mise en place de changements résultant d'une modification de l'approche politique adoptée dans un environnement de travail donné aboutit souvent à une mobilisation supplémentaire ou complémentaire de fonds pour répondre aux besoins.

4. QUE DEVRAIT-ON FINANCER ?

Si la formation n'est pas le mode d'intervention le plus primordial qui soit, si la formation a des allures de « *liste de courses* » et si elle n'est rien d'autre qu'un cours standardisé ne répondant pas réellement aux besoins réels, que doit-on alors financer ?

Alors que des millions de rands ont été investis dans l'immersion professionnelle et les programmes de compétences au cours des 10 dernières années, les bénéfices en résultant ont été extrêmement faibles en Afrique du Sud. Les projets agricoles à échelle réduite n'ont pris aucune ampleur et restent de nature purement vivrière. Les bénéficiaires de la réforme agricole ne

⁶ Une méthode alternative de financement de la formation pour le secteur agricole. Prof. Vink, N., University of Stellenbosch, 2007

parviennent pas à devenir de grandes entreprises économiquement viables. Certaines exploitations agricoles qui étaient des modèles pour la production agricole dédiée à l'exportation sont en déroute depuis la mise en place de la réforme.

Deux erreurs de base sont perpétuées. Tout d'abord, une fois qu'il a reçu une formation, le / la bénéficiaire estime qu'il / elle a désormais suffisamment de connaissances pour cultiver ses terres et élever ses troupeaux avec efficacité. Etant donné qu'il / elle a acquis quelques compétences techniques, il / elle a le sentiment de maîtriser complètement les techniques agricoles. Une attente, qui ne peut concrètement être pleinement satisfaite, a alors été créée mais le bénéficiaire n'a toujours aucune expertise en gestion, n'est doté d'aucune compétence financière concrète et n'a pas une approche réaliste du marché et des moyens d'y accéder.

La deuxième erreur qui persiste, et qui est aussi la plus marquée, est liée au fait que les entreprises commerciales agricoles ont généralement été mises en place sur plusieurs années voire plusieurs générations d'exploitants. Après seulement quelques sessions de formation, on s'attend à ce que les bénéficiaires les plus précaires s'en sortent seuls immédiatement ce qui, dans les faits, reste totalement impossible. En maintenant une telle approche du développement des compétences, les efforts déployés, sensés venir en aide aux personnes les plus démunies, finissent de les faire sombrer.

D'un point de vue stratégique, AgriSETA a pris la décision de revenir à une définition de la formation au sens large. Parmi les techniques préconisées figure notamment l'accompagnement personnalisé qui vise à faire appel à l'expérience de personnes pédagogues et avant-gardistes pour venir en aide à ceux qui se trouvent en difficulté. Bien que cela puisse sembler évident, si ce principe ne devient pas une philosophie en soi, il ne sera jamais mis en place concrètement. Il requiert notamment :

- un engagement sur le long terme (3 à 5 ans et au-delà) ;
- l'accompagnement d'abord, la formation ensuite ; cette dernière se doit d'être spécifique, doit être définie conjointement par le mentor et le bénéficiaire et devra répondre à des besoins particuliers auxquels le mentor ne peut apporter de réponse ;
- la démarche aura un fort coût financier ; au même titre que les mentors doivent faire preuve d'un véritable engagement (dans le cas de l'agriculture, cela peut toucher à l'entretien de bonnes relations de voisinage), le système doit faire l'objet d'un financement étalé dans le temps ;
- les résultats ne seront pas visibles dans l'immédiat – une évaluation de l'impact immédiat des mesures à court terme n'aurait aucun sens ; une approche basée sur le principe « *se hâter lentement* » doit être adoptée ;
- l'Etat ainsi que les donateurs devront redéfinir leur approche de manière plus réaliste.