

Regards croisés sur le financement de la formation professionnelle en Afrique

Face à l'importance des besoins en matière d'emploi et de formation professionnelle tout au long de la vie, la structuration d'un dispositif pérenne de financement de la formation professionnelle (FP) constitue de fait un enjeu majeur pour tous les pays. Jusqu'à présent, l'Agence Française de Développement (AFD) a financé 202 centres de formation dans 21 pays pour un montant avoisinant les 800M€, avec la préoccupation constante d'accompagner la montée en gamme d'une offre de formation orientée par la demande.

Cette expérience accumulée a permis de mettre en évidence l'importance des outils de financement des dispositifs de formation, qui conditionnent en partie la capacité nationale à soutenir et à développer le secteur dans la durée. L'AFD est déjà engagée aux côtés des fonds de financement de la formation professionnelle notamment au Burkina Faso et au Tchad, et envisage un appui au Réseau africain des institutions et fonds de formation professionnelle (RAFPRO), qui constitue un espace de partage d'expériences à l'échelle régionale (à ce jour, douze fonds d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Centrale).

Afin d'alimenter le dialogue avec le RAFPRO et d'améliorer l'accompagnement de ces fonds, l'AFD a lancé une étude sur le financement de la formation professionnelle¹ confiée à un groupement d'experts de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA), du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) et de l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement (IRAM). Animée par Christian Fusillier, chef de projets FP à l'AFD, cette conférence a pour objet le partage des grandes lignes et des recommandations de cette étude et sa mise en débat et en perspective, avec les représentants des fonds et avec des experts de la formation professionnelle.

1. Fonds de financement de la formation professionnelle : assurer la pérennité financière pour consolider le dispositif de FP

Sur la base de l'analyse documentaire de plus de 60 fonds, l'étude met en évidence la nécessité de repenser le financement de la FP sur la base de nouvelles logiques permettant de sécuriser les ressources et de réduire les coûts unitaires et marginaux.

De manière sous-jacente, **la problématique majeure qui se pose est en effet celle du volume de financement de la formation professionnelle en Afrique, qui repose essentiellement sur des ressources publiques très limitées et dont l'augmentation est très faible dans le temps** (2 à 6% des ressources publiques allouées à l'éducation), ce qui ne permet pas de faire face aux enjeux stratégiques auxquels sont confrontés les différents pays dans ce secteur.

L'éclairage sur les expériences latino-américaines apporté par l'étude fait ressortir plusieurs évolutions, telles que **l'intégration des fonds dans des politiques et stratégies nationales, l'ouverture de leur financement à de multiples acteurs, des finalités plurielles, l'évolution de leurs modalités de financement avec le passage d'un prélèvement sur la masse salariale à un partage des coûts (fiscalité, contributeurs, apprenants) et enfin leur évolution vers des formes de gouvernance mixte.**

¹ Etude sur financement de la formation professionnelle, ADEA/GRET/IRAM, 2014.

L'étude met également un coup de projecteur **sur la formation agricole et rurale**. Dans ce secteur, il existe deux modalités de financement de la formation professionnelle, sectorielle ou intersectorielle. Or, en Afrique sub-saharienne, **compte-tenu de la structuration du tissu agricole, la recherche de financements complémentaires selon une approche intersectorielle s'avère être une nécessité et c'est ce modèle qui est largement repris par les fonds du RAFPRO**. Par ailleurs, l'étude met en évidence le fait que les fonds du RAFPRO font face à des difficultés et faiblesses communes. Par effet-miroir, ces fragilités correspondent, *in fine*, à des mutations qui pourraient être promues et engagées dans le cadre de l'accompagnement des fonds par des partenaires techniques et financiers. Ces mutations portent sur **l'approfondissement de la logique partenariale, l'augmentation de leurs moyens pour répondre à leurs obligations, la sécurisation des ressources initialement fléchées pour l'alimentation de ces fonds, la redéfinition de leur rôle dans les systèmes nationaux de formation professionnelle au regard des autres acteurs, la concentration sur leurs missions prioritaires et la structuration d'un système de suivi et évaluation**.

A travers l'analyse documentaire et les trois éclairages (Fonds latino-américains, Formation agricole et rurale, RAFPRO), l'étude dégage une typologie qui se décline en trois types de fonds : **(i) les fonds autonomes de formation professionnelle continue (FPC) et d'apprentissage destinataires de la totalité de la taxe ; (ii) des fonds de FPC et d'apprentissage à autonomie relative et financement aléatoire et enfin (iii) des fonds, à reversement total ou partiel de la taxe, ayant des missions de service public**.

Pour chaque type de fonds, des recommandations spécifiques sont proposées. Elles peuvent être résumées en trois priorités : **(i) la nécessité d'assurer le versement de la taxe ou le subventionnement** permettant d'abonder au fonds et d'inscrire son action dans le temps, **(ii) la transformation progressive et négociée du cadre du gouvernance vers une gestion plus autonome et plus partenariale** et enfin, **(iii) la clarification et la concentration des missions du fonds**, notamment au regard d'autres politiques publiques en faveur de publics vulnérables, afin d'en assurer l'efficacité.

2. Regards croisés sur les résultats de l'étude

En réaction à la présentation des principaux résultats de l'étude, Ali Fadel, directeur du FONAP² au Tchad et président du RAFPRO, et Lucie Traoré, directrice du FAFPA³ au Burkina Faso, ont confronté leurs connaissances intimes des fonds et leurs pratiques avec les recommandations faites.

Pour M. Fadel, cette étude constitue un document de référence dont le **travail de benchmark** sera très utile aux membres du RAFPRO. Il rappelle que, globalement, les fonds du RAFPRO sont confrontés au même défi : **utiliser leurs ressources de manière efficiente pour faciliter l'insertion professionnelle de jeunes qui sont de plus en plus nombreux à vouloir se former**. Il confirme que la **logique partenariale**, déjà à l'œuvre dans certains fonds, doit prévaloir, de sorte que **les équilibres partenariaux soient garants de la sécurisation des financements et de la concentration cohérente des missions du fonds**. Le RAFPRO souhaite également faire de **l'appui aux dispositifs de formation rurale et agricole une priorité**.

² FONAP : Fonds National d'Appui à la Formation Professionnelle

³ FAFPA : Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage

Mme Traoré insiste pour sa part sur **la sécurisation des ressources du FAFPA qui est un fonds à autonomie relative** et qui a la particularité de s'inscrire dans un vaste programme en appui à la politique nationale de formation. Le FAFPA dispose d'environ 610 000 euros par an alors que le montant collecté par la taxe professionnelle s'élève à plus de 2 millions d'euros. Son abondement est donc aléatoire et l'absence de formule pour le reversement de la taxe le fragilise considérablement. Pour faire évoluer cette pratique, **l'élaboration et le portage d'un plaidoyer, qui pourraient être accompagnés par les bailleurs**, est nécessaire pour inscrire l'action du fonds dans le temps. Mme Traoré convient également que le **RAFPRO peut être le cadre qui permettra une mutualisation des outils et des réflexions sur les fonds de financements**. Enfin, elle soulève deux questions qui renvoient au défi identifié d'amélioration du suivi-évaluation. De son point de vue, un fonds doit pouvoir disposer d'éléments sur l'insertion des jeunes sortant des dispositifs de formation qu'il appuie, de manière à interroger les politiques et les programmes au regard de cette finalité. Il doit également pouvoir se doter des outils qui lui permettront de s'assurer que les opérateurs délivrent des formations de qualité, répondant aux objectifs que le fonds s'est fixé.

3. Prendre la mesure des mutations en cours pour faire évoluer le financement de la FP

Suite à ce partage d'expériences, Alexia Lévesque, experte à CODIFOR, et Boubakar Savadogo, consultant international et spécialiste de la formation professionnelle, apportent des clés d'analyse complémentaires et leur regard externe sur les dispositifs de financement que sont les fonds. Ils insistent, en particulier, sur l'importance de contextualiser les approches, sur les enjeux de l'approfondissement des logiques partenariales en matière de gouvernance des fonds et sur la problématique de la péréquation.

Michel Carton, directeur exécutif du NORRAG, et Borhène CHAKROUN, Chef de section Enseignement Technique et Formation Professionnelle à l'UNESCO, concluent en reprenant ces analyses pour tracer les perspectives qui s'ouvrent sur la base de cette étude.

⇒ Contextualiser les articulations entre stratégie de développement économique et stratégie de formation professionnelle.

Compte-tenu du double objectif de croissance et d'emploi qui incombe à la formation professionnelle, son financement doit idéalement s'articuler **avec une stratégie de développement économique, complémentaire de la stratégie de formation professionnelle**. A minima, la prise en compte des spécificités du tissu économique existant doit également permettre d'adapter l'offre de formation et ses modalités de financement.

⇒ Articuler fonds sectoriels et intersectoriels dans une logique de péréquation.

La mise en place de modalités de transfert spécifiques, entre les différents fonds ou à l'intérieur d'un même fonds, pourraient permettre **une réponse adéquate aux besoins sectoriels tout en facilitant la péréquation sur la base des assiettes de prélèvement propres à chaque secteur**.

Par ailleurs, **les liens de sous-traitance** existants entre entreprises formelles et informelles pourraient justifier d'engager une démarche de réflexion sur la capacité des fonds à avoir **un effet redistributif effectif permettant de répondre aux besoins de formation dans le secteur informel**.

⇒ **Prendre la mesure de l'évolution des besoins en compétences**

Dans les années à venir, la demande de formation sera beaucoup plus importante et diversifiée (parcours non-linéaires). Elle sera portée par la croissance démographique et économique et par des besoins liés aux évolutions technologiques.

Dans ce contexte, **les fonds de financement de la formation professionnelle peuvent devenir des outils de partenariat et de dialogue social** (implication des partenaires sociaux dans la gestion et le pilotage des fonds, coordination avec d'autres agences en charge de l'emploi et de la protection sociale) et **des outils de structuration, de facilitation et d'animation du secteur de la formation professionnelle**. Ils ont notamment un rôle à jouer pour accompagner les politiques publiques et faciliter le passage de nouveaux paliers de réforme dans le secteur. Cela implique de favoriser un partage et une complémentarité des rôles entre les tutelles, garants des conditions d'équité, et les acteurs économiques, qui ont la légitimité opérationnelle, la connaissance fine du monde du travail et qui abondent à ces fonds. **L'intégration progressive des acteurs locaux** (collectivités locales en particulier) dans la gouvernance permettrait d'apporter des réponses plus territorialisées aux besoins de formation et d'envisager le cofinancement de la FP par l'échelon local.

⇒ **Prendre en compte les exigences des nouveaux acteurs**

La **diversification et l'internationalisation du financement de la formation professionnelle** se caractérisent par l'entrée de nouveaux acteurs privés de type fondations ou entreprises multinationales et par l'influence croissante de l'agenda international en matière d'éducation/formation dans la définition des orientations des bailleurs et des Etats. Ce contexte invite donc à **repenser la gouvernance de la formation professionnelle et de ses fonds** en intégrant ces évolutions.

⇒ **Professionnaliser les fonds**

Pour que les fonds deviennent des acteurs clés des dispositifs de formation professionnelle, un travail conséquent est nécessaire pour **professionnaliser leurs équipes**. Cette professionnalisation passe notamment par l'acquisition d'une **capacité d'intermédiation** entre le langage de l'entreprise et celui du secteur de la formation et **d'outils de plaidoyer** auprès des décideurs financiers.

⇒ **Valoriser les données, engager des démarches de recherches analytiques et prospectives**

La mise en place de systèmes d'information, de gestion et de suivi-évaluation dans chaque fonds apparaît comme une priorité qui fait consensus. En effet, cela permettrait de doter les fonds de **capacités d'aide à la décision** et des moyens **d'anticiper des évolutions majeures en bâtissant des démarches prospectives et de recherche** qui pourraient être mutualisées.

Plusieurs **axes de recherche** pourraient nourrir la réflexion sur les dispositifs de financement de la FP: la valorisation de la formation dans le secteur informel ; l'approfondissement de la connaissance des contextes, des jeux d'acteurs et des liens entre économie et dynamiques de financement ; le renforcement du rôle politique (stratégique) et opérationnel des fonds dans l'intermédiation entre offre et demande ; le passage d'une logique de guichet à une logique d'investissement ; l'approfondissement des modes de gouvernance et des bonnes pratiques de cogestion (public-privé-partenaires sociaux).

Des outils de projection des modèles financiers des fonds à 5 ans seraient également intéressants pour accompagner la démarche prospective. Enfin, la structuration d'une mission d'observatoire des besoins en emplois et compétences pourrait également être une piste de travail, reposant sur la valorisation des données disponibles et sur le renforcement de la logique partenariale.