



Séminaire inter-pays du PQIP-DCTP sur le financement de la formation professionnelle

Synthèse du questionnaire préalable : Situation actuelle et perspectives d'évolution des fonds de financement de la formation professionnelle en Afrique

07 - 08 décembre 2015 à Abidjan

Le présent document analyse les données fournies par 13 fonds de financement de la formation professionnelle (FFFP) sur les 17 fonds qui ont été invités à participer au séminaire sur le financement de la formation qui aura lieu à Abidjan les 8 et 9 décembre 2015. 11 de ces fonds sont membres du Réseau africain des institutions et fonds de formation professionnelle (RAFPRO). Les deux fonds non membres du RAFPRO sont le FAP-FTP de Mauritanie et le National Training Fund (NTF) de Maurice. Le représentant du National Skills Fund (NSF) d'Afrique du Sud, tout en étant empêché de participer au séminaire, a envoyé des documents sur le financement de la formation dans son pays dont il sera fait état dans le rapport final sur le séminaire. Des informations sont toujours attendues de deux pays suivants : le Ghana et le Kenya. Le Mali ainsi que la Guinée ont fourni des réponses partielles. Le séminaire comportera également une délégation de Madagascar vu que le pays a la volonté, suite à l'adoption en 2015 du document de « Politique Nationale d'Emploi et de Formation Professionnelle » (PNEFP), d'instaurer un fonds de formation professionnelle et de s'informer, à cet effet, sur les modalités de création et de fonctionnement d'un tel fonds.

1. Introduction méthodologique

L'étude réalisée par l'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA) pour le compte de l'Agence Française de Développement (AFD) avait mis en exergue une double typologie des fonds. La première de ces typologies, basée sur une analyse institutionnelle et fonctionnelle de plus de 60 fonds établis dans les différents continents, avait distingué trois missions communes à tous les fonds : une mission de formation professionnelle continue ciblée sur l'accroissement et le perfectionnement des compétences des salariés/employés des entreprises, une mission de formation de pré-emploi ayant pour objectif de donner aux jeunes les compétences nécessaires à leur insertion dans le monde du travail et, enfin, une mission d'équité signifiant que les financements devaient prendre en compte les publics jeunes et adultes les plus défavorisés en termes d'acquisition de connaissances et de compétences.

La deuxième des typologies avait été définie sur la base d'un questionnaire d'analyse approfondie envoyé à 11 fonds membres du RAFPRO et au fonds de la Mauritanie, en

relation avec la manière dont les fonds enquêtés se distinguaient les uns des autres par rapport à trois critères d'analyse : la manière dont ils percevaient directement ou non les contributions ou prélèvements des entreprises, leur degré d'autonomie de gestion et de financement par rapport à leurs autorités de tutelle et, enfin, le caractère prioritaire ou non de leur ciblage sur les trois missions prioritaires dévolues aux fonds.

La caractérisation de cette deuxième typologie avait donné lieu à plusieurs recommandations qui ont notamment inspiré les questions posées dans le cadre de cette nouvelle enquête et qui portaient essentiellement sur les points suivants :

- le rôle prioritaire et structurant des fonds par rapport au renforcement des compétences du secteur privé formel et informel, tant aux niveaux de la formation professionnelle continue que de la formation pré-emploi ;
- le ciblage de l'action des fonds sur les secteurs et métiers définis comme stratégiques au niveau des politiques nationales de développement et, plus globalement, l'inscription de l'action des fonds dans la structuration de dispositifs nationaux efficaces et pérennes de formation et de qualification;
- une évolution du rôle et du fonctionnement des fonds de manière à renforcer leur gouvernance partenariale, leur autonomie de gestion et la stabilisation et pérennisation de leurs ressources financières ;
- une prise en compte par les fonds de la dimension équité et notamment de la formation des publics défavorisés sans pour autant les détourner de leurs missions prioritaires de formation continue et de préparation des jeunes à l'emploi et à l'insertion dans le monde du travail ;
- la mise en place, préalablement à tout apport financier, d'un véritable outil de gestion et de suivi des actions de formation financées par les fonds, et d'évaluation de leur qualité, de leur efficacité et de leurs impacts socioéconomiques.

L'ensemble de ces recommandations, qui ont fait l'objet d'un consensus de la part des commanditaires de l'étude comme des fonds enquêtés, servent de fils conducteurs à l'analyse des résultats de l'enquête préparatoire au séminaire d'Abidjan.

2. Un positionnement diversifié des fonds par rapport à la FPC en entreprise

Il ne fait pas de doute que tous les fonds enquêtés ont pour objectifs prioritaires de développer des actions de formation à destination des salariés et/ou des employés des entreprises de toutes tailles et de tous secteurs. Une lecture transversale des données fournies (avec pour années de référence sauf exception 2014 ou 2015) oblige toutefois à faire des distinctions assez nettes entre les pratiques diversifiées sinon divergentes entre les 13 fonds analysés.

Une première catégorie de fonds développe prioritairement la formation des personnels d'entreprises grandes ou moyennes. Les choix du FDFP de la Côte d'Ivoire sont, à ce titre, les plus significatifs puisque sur un total de 46 350 personnes formées, 42 744 soit 92,2 % sont des personnels d'entreprises de plus de 10 salariés/employés, 3470, soit 7,5% sont des personnels d'entreprises de moins de 10 salariés/employés et seulement 130 personnes formées soit 0,3% relèvent du statut d'auto-employés. Sont proches de ce modèle centré sur le renforcement de la FPC en entreprises, le FNAFPP du Togo qui a formé essentiellement, mais à une échelle bien moindre, 1943 personnels d'entreprises dont 76% en entreprises de plus de 10 salariés/employés et l'ex-FONDEF qui a formé 4481 personnels d'entreprises dont seulement 280, soit 6%, dans les très petites entreprises.

Une deuxième catégorie de fonds est ciblée essentiellement sur la formation des personnels employés dans les micro- ou très petites entreprises dont beaucoup relèvent du secteur informel. Le fonds le plus caractéristique à ce niveau est le FAFPCA du Niger qui a formé, en 2015, 5213 personnels d'entreprises dont seulement 595, soit 11%, sont actifs dans les entreprises de plus de 10 salariés/employés. Le FAP-FPT de Mauritanie a un positionnement proche de celui du FAFPCA puisque sur 13 150 personnes formées, 150 relèvent de l'auto-emploi et environ 10 000, soit 77% sont des personnels d'entreprises de moins de 10 salariés/employés.

Une troisième catégorie de fonds, enfin, forme de façon égale, des employés et salariés d'entreprises, des auto-employés et/ou des individuels en demande de formation. On trouve dans cette catégorie le FODEFCA du Bénin qui forme 3108 personnes dont 45,3%% sont des auto-employés ou des employés des microentreprises et 54,6%% travaillent dans des entreprises de plus de 10 salariés/employés. Entre également dans cette catégorie le FAFPA du Burkina Faso qui sur 20570 personnes formées cible 11 413, soit 53%, des auto-employés et 8986, soit 43,7%, des personnels d'entreprises de plus de 10 salariés/employés ainsi que l'ONFPP du Sénégal qui, sur 8103 travailleurs, forme 2199 demandeurs individuels en recherche d'insertion. Le National Training Fund de Maurice forme également une pluralité de publics puisque sur les 41 258 personnes formées en 2014, 23 728 ont été formées en entreprise et 13 991 dans des dispositifs formels de formation menant à une qualification reconnue. Il semble que le FFFPT, qui a pris la succession du FONDEF, se situe également dans cette catégorie puisque ses statuts et missions lui demandent de répondre aux demandes individuelles de formation tout en formant les salariés des entreprises. On peut, enfin, placer dans cette même catégorie le FONAP vu que les données, qu'il a cumulées sur les 15 dernières années, font état de 41 362 personnes formées dont 26 142 sont membres de groupements ou d'associations locales ou professionnelles, ainsi que l'ACFPE, qui sur un total de 1159 personnes, a formé 364 membres d'ONG.

Cette diversité de positionnement n'a pas d'effet direct sur les secteurs d'activité puisque les diverses actions de formation sont multisectorielles (secteurs des services, mais aussi ceux de l'industrie et de l'agriculture). Elle révèle par contre des objectifs différenciés puisque les fonds essentiellement ciblés sur les entreprises visent d'abord le renforcement des capacités et le perfectionnement des travailleurs tandis que les autres fonds y ajoutent la qualification des demandeurs d'emploi et des auto-employés.

Le séminaire d'Abidjan devra permettre d'affiner cette catégorisation et surtout de débattre du bien-fondé de l'affectation des moyens financiers collectés auprès des entreprises.

- **Quelle est, dans cette affectation, la part qui revient aux entreprises cotisantes et celle qui revient à un appui équitable à l'ensemble des acteurs économiques, dont ceux de l'économie informelle ?**
- **Quelles sont également dans cette affectation les bénéficiaires qui relèvent prioritairement des missions des fonds et ceux qui relèvent tout autant du budget de l'Etat ?**
- **N'y-a-t-il pas dans l'évolution de certains fonds vers une forte prise en compte de la demande individuelle, une demande implicite des pouvoirs publics de faire financer par les fonds des actions de formation qui relèvent d'abord de leur propre responsabilité ?**
- **Dit autrement, est-ce que la fonction équité des fonds, qui se traduit prioritairement dans certains d'entre eux par la formation des employés du secteur informel et des associations professionnelles ou locales en forte demande de qualifications, évolue toujours davantage vers la prise en compte**

de la demande individuelle des publics en situation de fragilité éducative, sociale ou professionnelle ?

3. Une formation de pré-emploi inégalement développée et en peine de consolidation

Autant la FPC des salariés ou employés des entreprises fait partie des priorités de formation de chaque fonds enquêté, autant les formations de pré-emploi du type formations en apprentissage et/ou en alternance sont faiblement positionnées ou quelque fois même absentes dans un certain nombre des fonds.

Les fonds les plus engagés dans ce type de dispositif sont ceux des pays qui ont pris le parti de réformer l'apprentissage traditionnel et de le faire évoluer vers un apprentissage de type dual menant à des certifications reconnues. Le FODEFCA a ainsi formé, en 2014, 1879 apprentis dont 90% ont acquis le certificat de qualification professionnelle (CQP). Le fonds a également qualifié 3108 jeunes dans l'informel urbain et agricole et dans le secteur moderne en leur permettant d'acquérir un certificat de compétences professionnelles. Le FAFPA du Burkina Faso a de son côté formé 2638 apprentis dont 90% ont acquis le CQP et 85% ont été embauchés par leur patron. Il a également organisé la formation qualifiante de 11 413 jeunes. Le FAFPCA du Niger a développé de son côté diverses formes d'apprentissage et d'alternance pour 2887 jeunes aboutissant à deux types de certification : le CQM ou certificat de qualification au métier et le CQB ou certificat de qualification de base. Le fonds a également réalisé une formation initiale professionnalisante pour 2138 jeunes donnant droit à une attestation de certification. Le défi qui se pose à tous ces fonds est celui de sortir d'une certaine stagnation du nombre d'apprentis. Des études montrent qu'au Bénin comme au Burkina Faso le nombre d'apprentis a beaucoup de peine à croître pour des raisons qu'il conviendra d'analyser.

Deux autres fonds sont engagés de manière significative dans la formation pré-emploi. Ainsi le FAP-FPT de Mauritanie a formé, en 2014, 760 jeunes en apprentissage ou en alternance et environ 6000 jeunes dans le cadre de formations qualifiantes. Le National Training Fund de Maurice a qualifié durant la même année 1278 jeunes dans le cadre des dispositifs d'apprentissage et plus de 13 000 apprentis depuis 2009.

Hormis ces cinq fonds, on trouve quelques actions de formation de type pré-emploi mises en œuvre : 463 jeunes formés pour être insérés dans l'entreprise par l'ONFP, 53 jeunes qualifiés par le FDFP, 72 apprentis et un millier de jeunes chômeurs sensibilisés professionnellement par l'ACFPE , quelques dizaines de jeunes formés par an par le FONAP, un projet d'introduction de l'apprentissage au FNAFPP et au FFFTP qui prévoit de financer à l'avenir des certificats de spécialité, des contrats d'apprentissage et des contrats de formation-insertion » ...Mais ces actions ne font pas partie des priorités d'intervention des fonds qui les réalisent.

Toutes ces données mettent en évidence que l'ensemble des fonds n'a pas pris toute la mesure de leurs missions de formation de type pré-emploi. Quand on sait que dans beaucoup de pays environ 90% des jeunes entrent sur le marché du travail sans qualification aucune, les fonds ne peuvent que se mobiliser pour permettre à un nombre significatif de jeunes d'acquérir des qualifications professionnelles requises par les emplois existants ou en devenir. L'apprentissage et l'alternance sont les formations qui insèrent efficacement pour la raison qu'elles répondent le mieux aux compétences requises par les entreprises formelles comme informelles. Il faudra donc que le séminaire permette d'établir un dialogue inter-fonds sur la manière de mutualiser les expériences existantes et de débattre notamment des points suivants :

- Quels sont les points de blocage qui empêchent les fonds engagés dans le développement de l'apprentissage d'augmenter significativement le nombre d'apprentis ?
- Derrière les expériences citées d'apprentissage, il y a des dispositifs de longue durée (de 2 à 3 ans) qui aboutissent à une certification de type CQP et des expériences de courte durée (6 mois par exemple) dont le but est de qualifier sans nécessairement certifier. Quels sont les critères permettant de justifier le bien-fondé du choix entre les deux types de dispositifs ?
- Certains fonds financent des formations qualifiantes de très courte durée (quelques dizaines d'heures). Quelle est l'utilité professionnelle et sociale de telles formations ?

4. Une gestion des fonds en demande de personnels plus qualifiés et d'outils plus performants

Si l'étude ADEA/AFD avait mis en exergue les besoins d'une meilleure gestion partenariale des fonds et le besoin d'autonomisation de cette gestion par rapport aux autorités de tutelle, la présente enquête semble plutôt souligner, à l'exception de l'ONFPP et de l'ACFPE qui rappellent l'importance de pouvoir acquérir une telle autonomie, que les améliorations à apporter au fonctionnement des fonds nécessitent un certain nombre de changements internes à chaque fonds. Ces changements peuvent être synthétisés comme suit.

Premier changement : élaborer un plan stratégique de développement du fonds et pour cela être capable d'identifier les besoins en compétences prioritaires de l'économie et les requêtes de compétences des bénéficiaires des fonds

L'élaboration d'un tel plan suppose que les fonds prennent des initiatives pour « former les promoteurs à l'identification des besoins », « financer des études portant sur les besoins de formation en prenant en compte notamment les besoins spécifiques des petites entreprises » mais aussi les besoins en compétences prioritaires de l'économie, « demander aux entreprises comme aux associations et ONG d'exprimer leur demande de formation », « former les DRH et leurs conseillers à mieux analyser leurs besoins » ou encore « demander aux conseillers en formation d'assister les promoteurs dans l'identification de leurs besoins ». L'ensemble de ces actions présuppose que les fonds puissent disposer de « données exhaustives sur le marché du travail » ce qui est rarement le cas. Elle suppose aussi que les fonds disposent de conseillers formés et équipés pour conduire l'analyse des besoins et évaluer la pertinence des requêtes transmises par les promoteurs.

Deuxième changement : modifier les outils de gestion interne (gestion axée sur les résultats, structuration et répertoire des coûts, procédure de passation des marchés, études d'impacts, système d'information et de suivi...)

L'ensemble des réponses s'accorde pour souligner le besoin de mettre en place, de réformer sinon d'améliorer les outils de gestion interne des fonds. Il importe de :

- former « les conseillers et responsables des fonds aux procédures de passation des marchés » ainsi qu'à la mise en place par le personnel des fonds mais aussi par les promoteurs « d'outils de suivi et d'évaluation » ;
- «actualiser le manuel de procédures, moderniser et optimiser le système d'information de manière à pouvoir gérer les plans de formation en ligne, depuis l'instruction de la demande jusqu'au règlement des dépenses de formation » ;
- disposer d'indicateurs pertinents de suivi et d'évaluation ;

- « élaborer des répertoires des coûts ainsi que les charges fixes des différentes prestations de manière à pouvoir disposer de coûts standards » ;
- « systématiser une meilleure évaluation et un meilleur suivi des actions financées afin de pouvoir réaliser tous les 2 ans une étude d'impact » ;
- « adapter les procédures d'appel d'offres et de sélection aux besoins spécifiques des petites entreprises qui ne recourent pas assez au financement des fonds ».

L'expression de ces besoins de changement aboutit au constat que tous les fonds ont besoin d'engager une action de formation en profondeur de leurs personnels comme des diverses catégories de promoteurs, et de se doter d'outils performants d'outils de suivi-évaluation des actions qu'ils financent. Il en résulte que le séminaire d'Abidjan sera une opportunité à saisir pour débattre des points suivants :

- **Dans quelle mesure la coopération inter-fonds peut-elle aboutir à l'élaboration d'outils partagés portant sur un meilleur diagnostic des besoins de formation et, partant de là, sur des plans de développement stratégique à court et moyen terme ?**
- **Comment élaborer en commun un modèle de gestion interne des fonds partant de l'analyse des besoins de financement jusqu'aux études d'impact en passant par une optimisation des diverses procédures d'appel à projets, d'évaluation, de sélection et de suivi des actions retenues ainsi que des analyses portant sur l'atteinte des résultats visés ?**
- **Comment mutualiser les actions de formation des personnels, comme des responsables et des promoteurs, de manière à renforcer de façon concomitante et solidaire l'efficacité des divers fonds enquêtés ?**

5. Les conditions d'une inscription efficace de l'action des fonds dans les politiques nationales de formation professionnelle

Les réponses apportées par les fonds sont unanimes quant au besoin d'un meilleur positionnement des fonds dans le cadre des politiques nationales de formation professionnelle. Les indications fournies par l'enquête permettent de définir trois modalités concernant un meilleur positionnement des fonds au plan national.

Une allocation accrue et si possible directe des ressources collectées

Plusieurs pays, dont le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée, la Mauritanie, le Niger ou le Togo plaident pour un renforcement de la subvention d'Etat, la solution optimale étant que les fonds perçoivent directement la taxe et puissent ainsi à la fois accroître et pérenniser leurs ressources financières, mais aussi mieux anticiper leurs ressources et planifier leurs interventions. Il conviendrait donc que le Séminaire d'Abidjan aboutisse à une forme de plaidoyer inter-pays soulignant l'importance pour l'ensemble des fonds d'être les destinataires finaux de la taxe ce qui est déjà le cas pour le FDFP, l'ACFPE ou le FONAP. Cette réorientation de l'allocation des ressources aurait notamment pour résultat de permettre aux fonds d'élaborer des plans de développement stratégique à moyen et long terme dont l'enquête souligne tout à la fois l'absence et la nécessité. Un plaidoyer commun en faveur du versement direct de la taxe ne peut pourtant pas se satisfaire d'une simple déclaration d'intention. Il suppose que les fonds fassent des propositions communes de réformes réglementaires susceptibles tout à la fois de promouvoir l'autonomie des fonds et l'affectation directe de la taxe. Un tel plaidoyer présuppose, à l'image de ce que suggère le FAFPCA, de diffuser régulièrement les résultats des actions financées et donc que les fonds instaurent un système transparent d'information et de suivi de leurs interventions ainsi que des études d'impacts permettant de valoriser les résultats atteints.

Une implication renforcée de l'ensemble des partenaires concernés

Les divers fonds s'accordent pour élargir leurs partenariats. Cet élargissement est nécessaire pour mieux identifier les besoins prioritaires de l'économie. Il appelle à une coopération plus directe avec les responsables des entreprises, des organisations professionnelles et des ONG afin de permettre de mieux identifier leurs requêtes de formation et de qualification et aussi d'impliquer davantage tous ces acteurs dans la mise en œuvre des programmes de formation. Dans le cas du FAFPA du Mali, le choix a été fait d'impliquer les collectivités territoriales qui ont été dotées de plateformes de service et sont devenues de ce fait incontournables pour des actions de formation et d'insertion ciblées sur le développement de l'économie locale.

Le partenariat avec les pouvoirs publics est considéré par la quasi-totalité des fonds comme étant adéquat sinon parfait. Les comités de gestion comportent tous, en effet, ces acteurs publics et constituent de ce fait un lieu de dialogue et de coopération très positif. Il n'en reste pas moins que l'enquête souligne la nécessité d'améliorer la visibilité des actions des fonds et leur participation à une meilleure structuration de l'offre nationale de formation. Il est ainsi suggéré que les fonds aident les établissements à établir un meilleur partenariat avec les entreprises tant au niveau du développement des dispositifs de formation en apprentissage et en alternance que des dispositifs de formation continue.

Un partage et une mutualisation des bonnes pratiques de financement

Les divers fonds rapportent des exemples de bonnes pratiques qui donnent une image concrète de leurs terrains et modes d'intervention. On trouve ainsi :

- des exemples de formation à la production et commercialisation en milieu rural au Bénin ;
- un dispositif de formation en alternance d'électriciens réseaux et d'agents de zone en Côte d'Ivoire ;
- le renforcement des capacités de gestion des entreprises informelles en RCA, la formation de soudeurs ou de conducteurs de grues au Tchad ;
- la formation en apprentissage de jeunes ruraux non scolarisés ou déscolarisés au Niger ;
- la formation de 529 femmes du secteur informel aux compétences managériales au Sénégal, la formation de femmes du secteur informel agricole aux techniques de production de légumes labels (maraîchage bio) à partir des fertilisants bios au Togo ;
- la formation de 300 jeunes aux techniques de l'audio-visuel en Mauritanie ;
- la formation de 463 jeunes dans le cadre de l'implantation d'une entreprise minière et d'un grand projet national de construction d'infrastructures routières au Sénégal, sanctionnées par des titres professionnels adossés aux conventions collectives de branches ;
- le développement d'un apprentissage de type dual à Maurice où les apprentis reçoivent une indemnité de formation et les entreprises un remboursement, par le fonds, d'une partie de leurs frais de formation.

Pour le moment toutes ces expériences ne font l'objet d'aucune mutualisation alors qu'elles pourraient donner lieu à un partage inter-fonds d'actions structurées d'ingénieries et de dispositifs de formation et à un dialogue inter-fonds sur les conditions optimales de l'implantation dans chaque pays de telles actions.

Le séminaire d'Abidjan devra permettre d'initier un travail inter-fonds au minimum dans les trois domaines suivants :

- **Comment mener un plaidoyer commun en faveur d'un meilleur financement de la formation professionnelle et d'une affectation directe des prélèvements à chaque fonds?**
- **Comment aller au-delà du pilotage partenarial des fonds et impliquer dans les actions de diagnostic, d'analyse et de suivi des représentants du monde des entreprises, des organisations professionnelles et du secteur informel urbain et rural ?**
- **Comment créer les conditions d'un partage et d'une diffusion des bonnes pratiques de formation continue et d'apprentissage entre tous les fonds ?**