Un enjeu vital

Une évaluation de la situation de la formation professionnelle et de l'enseignement technique en Afrique subsaharienne par la Banque mondiale

Vocational and technical training in sub-Saharan Africa: a World Bank assessment

Un desafío vital. Un análisis de la situación de la formación profesional y del enseñanza técnica en África del Subsahara por el Banco Mundial

Arvil Van Adams et Richard Johanson

Traducteur : Marion Latour

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ries/1659>

DOI : 10.4000/ries.1659

ISSN : 2261-4265

Éditeur

France Education international

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2003

Pagination : 75-102

ISBN : 978-2-8542-0558-9

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Arvil Van Adams et Richard Johanson, « Un enjeu vital », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 34 | décembre 2003, mis en ligne le 23 novembre 2011, consulté le 07 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ries/1659> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ries.1659>

Un enjeu vital *

Une évaluation de la situation de la formation professionnelle et de l'enseignement technique en Afrique subsaharienne par la Banque mondiale

Arvil V. Adams
Richard K. Johanson

À la fin des années quatre-vingts, les bailleurs de fonds internationaux se sont mis à douter sérieusement de la rentabilité et de l'efficacité des établissements d'enseignement technique et de formation professionnelle (ETFP) sous tutelle et gestion publiques au regard des critères suivants : « pertinence », « qualité », « rapport coût/efficacité », « égalité »¹. En 1991, à partir d'analyses approfondies sur le sujet, une étude sur la politique de la Banque mondiale en matière d'ETFP préconisait la diversification du marché pour le développement global des compétences, avec des systèmes nationaux de formation composés de formation publique, de formation privée et de formation continue en entreprise (Banque mondiale, 1991). Ce rapport appelait les gouvernements à jouer un rôle stratégique et politique et recommandait l'ouverture du marché à une offre privée d'ETFP et à une diversification des sources de financement de la formation.

Une étude sur l'ETFP en Afrique subsaharienne conduite dix ans après et passant en revue les expériences menées dans les années quatre-vingt-dix renforce un grand nombre des conclusions du document précédent sur la politique de la Banque mondiale (Johanson et Adams, 2003). Cette étude, qui porte sur la formation publique, privée, sur la formation continue en entreprise dans le secteur non-agricole ainsi que sur la question du financement, s'appuie sur une série d'analyses thématiques couvrant vingt pays et soixante-dix études de cas. Elle examine les défis que doit relever aujourd'hui le développement des compétences en Afrique et apporte une note d'optimisme malgré les difficultés persistantes que pose la réforme des systèmes publics d'ETFP. Elle recommande la construction de partenariats entre le privé et le public pour l'offre et le financement de la formation et appelle les gouvernements à jouer un rôle plus stratégique. Ce rapport porte principalement sur l'évaluation de l'ETFP dans le secteur public dont il tire les leçons².

* Traduction : Marion Latour.

1. Ces concepts font l'objet d'une définition dans le cours de l'article.

2. Voir le chapitre trois de Johanson et Adams (2003) qui s'appuie sur des analyses fournies par Atchoarena et Delluc (2001).

CONTEXTE ÉCONOMIQUE

Le principal défi auquel sont confrontées les économies africaines est la nécessité de fournir un emploi productif aux sept à dix millions de nouveaux arrivants qui viennent chaque année grossir la population active, suite à son accroissement exceptionnellement rapide, auxquels s'ajoutent les jeunes qui abandonnent l'école. Actuellement, ce sont 500 000 jeunes qui entrent chaque année sur le marché du travail au Kenya, 700 000 en Tanzanie et 250 000 au Zimbabwe. Alors qu'à quelques rares exceptions près, les salaires réels ont chuté dans de nombreux pays, l'emploi salarié dans le secteur moderne a largement stagné, comme en Ouganda, au Ghana et à Maurice. La plupart des arrivants sur le marché de l'emploi n'ont d'autre choix que de chercher du travail dans l'économie informelle.

Depuis les années soixante-dix, l'emploi dans le secteur informel a considérablement augmenté. Il absorbe aujourd'hui la majorité de ceux qui ne sont pas en mesure de trouver un emploi salarié. Dans un pays africain type, sauf en ce qui concerne l'Afrique du Sud et l'Ile Maurice, l'emploi relève à 85 % de l'économie informelle, la plupart du temps dans les petites exploitations du secteur agricole. Un tiers des travailleurs de l'économie informelle sont employés en dehors des exploitations agricoles, dans des zones urbaines et rurales. Dans ce secteur, l'affluence vers les métiers du commerce traditionnel, le commerce de détail et les services ne fait que réduire la part de marché individuelle et redistribuer la pauvreté. Un petit nombre de nouveaux arrivants, à la formation plus poussée, cherche à travailler dans l'industrie manufacturière et les services haut de gamme, par exemple les cybercafés, de préférence dans le secteur informel.

Face à cela, les réserves en capital humain de l'Afrique subsaharienne sont excessivement basses, comme le montre le pourcentage réduit des effectifs, la faiblesse des taux d'alphabétisation et celle des résultats scolaires. Les femmes, qui sont une part active de la force de travail, souffrent de discriminations en matière d'éducation et de compétences ; leur pleine absorption sur le marché du travail se heurte à des obstacles culturels. Dans cette région, les perspectives d'emploi subissent le contrecoup des guerres, des maladies et de la nécessité de réformer l'économie. À lui seul, le SIDA a des conséquences désastreuses sur le développement des compétences car il augmente le coût du travail, déprofessionnalise la force de travail, abaisse la productivité et réduit l'incitation à investir dans les compétences. Les organismes d'analyse de marché ne sont pas de taille, ni pour suivre l'activité de la force de travail ni pour lancer des études, ce qui rend difficile l'analyse et l'élaboration d'une politique de développement.

Le développement des compétences se situe dans cet environnement. La croissance du secteur informel est probablement une caractéristique durable des marchés du travail en Afrique dans un avenir prévisible. Les micro et petites

entreprises resteront la colonne vertébrale de nombreuses économies en développement. Atteindre le secteur informel par le biais du développement des compétences aura une incidence de plus en plus forte sur la réduction de la pauvreté.

UNE EXTRÊME DIVERSITÉ DE RATTACHEMENT ET DE GESTION

Dans le secteur public, le rattachement et la gestion de l'ETFP sont souvent complexes et fragmentés. Habituellement, la formation est dispensée dans des écoles techniques et professionnelles à l'intérieur du système éducatif formel, sous la tutelle de ministères de l'Enseignement, ou plus spécifiquement, de ministères de l'Enseignement et de la Formation professionnels (comme c'est le cas dans de nombreux pays francophones), ou encore, à un niveau supérieur, de ministères de l'Enseignement technique et supérieur. En outre, certains ministères de l'Emploi soutiennent généralement plusieurs sortes de formation non formelle à travers des centres de formation professionnelle. D'autres ministères ont des centres de formation spécialisés afin de répondre à leurs propres besoins en compétences, tels que l'agriculture, l'industrie, les travaux publics, l'énergie et les télécommunications. Les gouvernements locaux peuvent parrainer plusieurs types de formation professionnelle. Certains pays se sont engagés dans la création d'agences nationales de formation qui représentent non seulement les différents acteurs publics de la formation mais également les employeurs et les syndicats.

L'ETFP a été confronté par périodes à un mode de gestion instable. En 1970, l'enseignement et la formation professionnels en Côte d'Ivoire dépendaient d'un ministère séparé pour l'Enseignement technique et professionnel, l'ETP. Puis, en 1983, ils ont été réintégrés au ministère de l'Éducation. En 1996, ils sont d'abord devenus un département ministériel distinct pour ensuite faire partie du ministère de l'Éducation et de la Recherche scientifique. En 2000, ils ont intégré le ministère de la Jeunesse, de l'Emploi et l'Enseignement professionnel³. Ces dernières années à Maurice, la responsabilité du développement des compétences a fait des allers retours entre différents ministères.

L'offre de formation dans l'ensemble de la région est extrêmement diversifiée. Les pays francophones proposent trois types de filières techniques et professionnelles au niveau du secondaire (deux années de certificat d'aptitude professionnelle (CAP), un baccalauréat technologique sur trois ans et un brevet de technicien sur quatre ans (BT), plus deux parcours techniques au niveau post-secondaire (le brevet de technicien supérieur (BTS) et le diplôme universitaire de technologie (DUT). Certains pays anglophones, tels le Ghana et le

3. Atchoarena et Delluc, 2001, p. 87.

Kenya, ont choisi de professionnaliser l'enseignement secondaire général. Ils ont, dans le second cycle du secondaire, des instituts techniques séparés, sous la tutelle du ministère de l'Éducation, auxquels viennent s'ajouter des instituts professionnels non formels et extérieurs au système scolaire, qui dépendent des ministères de l'Emploi ou du Travail⁴.

ÉVALUATION DE L'ETFP PUBLIC

Les systèmes publics de développement des compétences sont confrontés à des crises consécutives à leur difficulté à réagir à un environnement économique en mutation, ce qui a des incidences sur leur pertinence, leur qualité, leur égalité et leur efficience. Ces systèmes font face à un marché de l'emploi salarié en déclin, parallèlement à une augmentation rapide de la force de travail.

Pertinence⁵

Un système de formation est dit « pertinent » si ses objectifs et ses rendements satisfont aux exigences économiques et sociales du pays. Plus précisément, cela renvoie à l'efficience externe d'un système de formation. Les systèmes publics de formation de l'ensemble de la région sont plongés dans une crise de pertinence. La formation publique a tendance à être réduite, déséquilibrée et orientée exclusivement vers l'emploi salarié. Les examens centralisés, eux-mêmes en décalage par rapport au marché du travail, tendent à renforcer ces distorsions.

L'enseignement technique et professionnel occupe généralement une place modeste, voire marginale, dans les systèmes éducatifs subsahariens. D'après les plus récentes statistiques⁶ disponibles, les effectifs dans l'enseignement secondaire technique et professionnel sont relativement faibles : seuls six pays dépassent les dix mille élèves inscrits en ETP⁷. Si l'on compare les effectifs de l'ETP dans le secondaire exprimés en pourcentages, les pays se répartissent en plusieurs catégories (voir tableau ci-contre).

La structure verticale des effectifs peut aussi varier. Au Sénégal, elle est représentée par une pyramide inversée ; l'accent est mis sur l'enseignement technique supérieur et une attention moindre est portée à la formation de base, par exemple le CAP. Dans d'autres contextes, c'est la structure opposée qui se vérifie, sans tenir compte des réalités du marché.

4. *Ibid.*, pp. 196, 202.

5. Voir schéma p. 85.

6. Il faut être prudent dans l'interprétation des statistiques sur l'ETFP. La complexité des systèmes, jointe à la diversité des autorités gouvernantes et au manque de moyens pour la collecte des données peuvent entraîner des sous-estimations très importantes. Cela se vérifie particulièrement pour les effectifs dans les établissements privés (Atchoarena et Delluc 2001, p. 36). Aucune statistique complète n'existe sur la formation des compétences extérieures au système scolaire.

7. Le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Mozambique et l'Ouganda.

Effectifs du secondaire pour les matières techniques et professionnelles (en pourcentage du total)

Effectifs (en %)	Pays
< 2	Tchad, Erythrée, Ethiopie, Lesotho, Malawi, Namibie, Niger, Sénégal, et Afrique du Sud
5-9	Botswana, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Togo, Mozambique, Ouganda
> 10	Cameroun, Mali, Gabon, Congo

Note : la part de l'ETP a brusquement chuté ces quinze dernières années. Au Cameroun, la proportion est tombée de 27 à 17 % et au Gabon de 20 à 9 %. Les coûts plus élevés en valeur relative de l'ETP expliquent en partie ce déclin, dans un contexte de finances publiques en restriction. Source : Atchoarena et Delluc (2001, p. 36-38).

Dans de nombreux cas, l'ETFP formel ne réussit pas à offrir des compétences correspondant à des emplois existants. L'idée qui sous-tend traditionnellement l'enseignement comme la formation en Afrique subsaharienne est que le terme « emploi » se réfère principalement à « emploi salarié ». Or ce type d'emploi s'est presque complètement effondré. L'ETFP formel a été lent à répondre aux nouveaux besoins du marché du travail. Pour illustration, la difficulté rencontrée par le Mozambique pour doter son système de formation de nouveaux moyens. Son système de formation se fondait sur un programme d'études trop spécialisé et dépassé, conçu jadis pour une économie planifiée au niveau central et destiné à un emploi dans de grandes entreprises détenues par l'État. Les critiques formulées par le gouvernement lui-même à l'encontre de l'ETFP portent sur les relations insuffisantes avec le monde du travail, l'absence de participation des entreprises à la gestion de la formation, en particulier pour la conception et l'évaluation des cours, et le manque de retour d'information de la part du monde du travail⁸.

En Zambie, les établissements publics de formation ont conservé les programmes de formation professionnelle et les programmes de validation des acquis développés et introduits dans les années soixante qui correspondaient à une économie alors très différente. Ce système se caractérise par des programmes d'études élaborés au niveau central et une formation en centres rigide, avec peu ou pas de possibilité d'adaptation aux besoins locaux⁹.

L'ETFP en Afrique francophone a souffert d'obsolescence, d'insularité et d'une erreur d'orientation. Le modèle français était excessivement scolaire et détaché du monde du travail. Omniprésent et centré sur lui-même, il a ignoré les conditions réelles du marché du travail¹⁰. Ces difficultés proviennent, au moins en partie, de ce moule commun que constituent les modèles français des années soixante et soixante-dix. « Aujourd'hui, alors

8. République du Mozambique, 2001, 3-3.

9. Banque mondiale, 2001, p. 94.

10. Atchoarena et Delluc, 2001, p. 81.

qu'en France ces modèles ont pour la plupart disparu, cette marque de naissance est encore largement visible en Afrique francophone et a été à l'origine de beaucoup de rigidité, freinant la capacité des établissements à répondre aux exigences économiques »¹¹.

Au début des années soixante-dix, le programme d'études a suivi l'évolution intervenue en France, en passant à un modèle qui insistait moins sur les disciplines professionnelles. Les écoles professionnelles finirent par être les parents pauvres des écoles académiques du secondaire et les élèves les suivaient pour se préparer à l'enseignement supérieur. La préparation professionnelle était affaiblie et sacrifiée au profit des matières académiques. Plus tard, la France fit marche arrière et redonna un contenu professionnel à ses établissements nationaux, mais cela ne fut pas entrepris dans les pays africains qui continuèrent avec les anciens modèles. Par conséquent, le programme d'études était fait pour accéder à l'enseignement supérieur. C'était regrettable, compte tenu du faible taux de transfert vers l'enseignement supérieur. La majorité des jeunes qui n'avait pas accès à l'enseignement supérieur avait reçu une formation professionnelle inadaptée.

L'une des faiblesses les plus évidentes des systèmes d'ETP dans les pays francophones est d'avoir négligé le secteur informel. Modelé sur les systèmes scolaires, l'ETP n'a pas pris en compte les apprentissages traditionnels¹².

Deux facteurs permettent d'expliquer pourquoi les établissements d'ETFP ont tendance à être pilotés par l'offre : le coût des installations et la spécialisation du personnel. Pour être mené correctement, l'ETFP nécessite des bâtiments adéquats et un équipement souvent onéreux. Investir dans les installations et l'équipement requis conduit à une certaine rigidité naturelle. Du fait de ressources limitées, de gros investissements consacrés aux métiers de l'industrie et de la construction limitent les possibilités d'introduire de nouveaux cursus de formation en réponse aux changements du marché. Les directeurs d'instituts de formation veulent naturellement utiliser les installations disponibles ; ils risquent de continuer, année après année, à proposer des formations dans les mêmes filières, dépassant les capacités d'absorption du marché faute d'un retour d'information approprié. De plus, les formateurs spécialisés sont généralement embauchés avec des contrats de longue durée ou des contrats permanents et ne peuvent pas facilement enseigner de nouveaux métiers.

Dans les pays francophones et anglophones, le fait que les examens soient déterminés au niveau central a renforcé l'isolement de l'ETFP formel par rapport aux besoins du marché du travail. L'isolement n'est pas le fait des examens eux-mêmes, mais ceux-ci sont devenus désuets et n'ont plus qu'une

11. *Ibid.*, p. 165.

12. Atchoarena et Delluc, 2001, p. 166.

faible corrélation avec les exigences du marché. Au Mozambique, la plupart des programmes d'études ont été conçus il y a vingt ans et sont presque exclusivement orientés vers le secteur salarié moderne, où l'on enregistre une stagnation de la croissance de l'emploi¹³. Par ailleurs, la préparation aux examens centralisés rend rigide l'application des programmes d'études au niveau local. Il est difficile, en effet, d'adapter le contenu de la formation aux besoins locaux du marché du travail si ces derniers ne se reflètent pas dans le système d'examens centralisé.

L'expérience vécue lors du projet mené par la Banque mondiale au Ghana montre la difficulté à réorienter les instituts traditionnels de formation professionnelle vers une formation courte axée sur les compétences, surtout si ces instituts sont étroitement liés aux systèmes de qualification professionnelle et aux examens en place depuis longtemps¹⁴. Jusqu'à récemment encore, en Tanzanie, le système centralisé de validation des compétences professionnelles ne correspondait pas aux besoins du marché du travail¹⁵. En Ouganda, l'adhésion au programme d'études centralisé empêche sérieusement l'offre de formation d'ajuster ses cours aux développements de l'économie et aux changements qui interviennent sur le marché du travail¹⁶.

De même, l'ETFP en Zambie a tendance à être piloté par les diplômes au lieu de l'être par l'emploi¹⁷. Au Kenya, le contrôle central exercé sur le développement du programme d'études a paralysé le lien étroit qui existait entre l'industrie et les instituts de formation professionnelle¹⁸. En Afrique du Sud, les instituts technologiques sont dans une situation paradoxale inextricable. Ils cherchent à être réactifs par rapport à l'industrie mais sont attachés à des programmes d'études qui n'ont pas connu l'évolution de l'industrie. Ironie du sort, la majorité des employeurs n'accordent guère d'importance aux diplômes d'un employé potentiel mais insistent pour qu'il fasse la preuve de ses compétences et aptitudes¹⁹.

Le suivi des diplômés, quand les données sont disponibles, démontre la facilité ou la difficulté à absorber les diplômés en ETPF dans l'emploi salarié. En général, les systèmes d'ETFP manquent de statistiques sur ce que deviennent leurs diplômés. Il est rare que le suivi des diplômés s'intéresse à l'impact post-formation. Cependant, certaines études existent bel et bien. Si certaines montrent des taux d'embauche relativement bons, d'autres signalent de gros problèmes d'insertion sur le marché de l'emploi. En 1996, sur l'ensemble des

13. République du Mozambique, 2001.

14. Johanson, 2002, II, p. 12.

15. *Ibid.*, 5.2.2.

16. *Ibid.*, 6.10.

17. *Ibid.*, 7.4.

18. *Ibid.*, 4.5.

19. Atchoarena et Delluc, 2001, p. 191.

Tanzaniens inscrits dans les centres de formation du *Vocational Education and Training Authority* (VETA), seuls 14 % ont trouvé du travail une fois leur formation terminée²⁰. En 1996 au Mali, le suivi des élèves dans deux régions a montré que le taux d'emploi des diplômés de l'école technique n'était que de 44 % trois ans après l'obtention du diplôme²¹. D'après une étude de 1997, seuls 45 % des anciens élèves malgaches de l'ETP ont trouvé un emploi stable un an après avoir quitté le système de formation à Antananarivo²².

L'évaluation de l'efficacité externe de l'ETFP dépend fortement du contexte économique du pays. Comme on peut s'y attendre, d'autres études font état de meilleurs résultats. Une étude de 1990 sur la formation en artisanat au Zimbabwe rendait compte d'un chômage très faible, inférieur à 7 %, parmi les diplômés de l'apprentissage, alors qu'une autre étude indiquait 29 % de chômage chez les artisans ayant suivi une formation scolaire. Au Mozambique, où l'économie a connu une croissance rapide, une étude récente annonçait 83 % de taux d'emploi dans le secteur moderne chez les diplômés en recherche d'emploi issus des établissements publics d'ETFP (près de la moitié des diplômés ont poursuivi leurs études). Environ 40 % de ceux qui étaient en poste travaillaient pour l'administration publique ou parapublique. Plus le niveau de qualification technique et professionnelle des diplômés était élevé, plus il leur était facile d'accéder à l'emploi salarié²³.

Dans de nombreux pays, la fonction publique a été l'un des principaux employeurs des diplômés de l'ETFP. Au milieu des années quatre-vingts, la moitié des Maliens qui avaient obtenu un diplôme professionnel étaient recrutés par l'administration. Une étude de suivi des diplômés menée en 1997 par l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE) en Érythrée indiquait 90 % de taux d'emploi chez la moitié des diplômés issus de l'école technique qui n'avaient pas continué leurs études. L'autre moitié prenait le chemin de l'université sans usage apparent des compétences acquises à grands frais jusqu'à leur inscription²⁴. En outre, 72 % de ceux qui avaient terminé et trouvé un emploi travaillaient dans le secteur public. Cependant, dans de nombreux pays, la diminution du nombre de postes publics consécutive aux ajustements structurels, a limité, voire annulé, la possibilité pour la fonction publique d'être un débouché pour les diplômés de la formation professionnelle.

20. Fluitman, 11. L'évaluation effectuée en Tanzanie par l'Agence internationale de développement du Danemark, DANIDA, a conclu que le pourcentage des diplômés des établissements subventionnés qui avaient un emploi en lien avec leur formation est passé de 52 % pour les diplômés de 1995-1997 à 17 % pour ceux de l'an 2000 (DANIDA, 57).

21. Atchoarena et Delluc, 2001, p. 43.

22. *Ibid.*, p. 101.

23. République du Mozambique, 2003.

24. Banque mondiale, 2002, p. 53.

Égalité

L'accès égalitaire au développement des compétences, l'un des aspects de la pertinence sociale, est un problème critique dans un grand nombre de pays d'Afrique subsaharienne. L'égalité entre les sexes est un sujet particulièrement important. Les jeunes femmes sont très nettement sous-représentées dans l'enseignement technique et professionnel, comme dans l'ensemble des autres sous-secteurs du système éducatif. L'inégalité entre les sexes pour l'accès à l'ETFP est le reflet du parti pris sexiste qui existe dans la division du travail. Les filles qui intègrent l'ETFP choisissent généralement des filières professionnelles qui mènent aux emplois habituellement occupés par des femmes, comme la coiffure, le secrétariat, la santé, l'hôtellerie, la confection et l'économie domestique. Les spécialités liées au secteur industriel (la mécanique, l'électricité et le génie civil) sont traditionnellement réservées aux jeunes de sexe masculin. Au Niger, en Éthiopie, en Ouganda, en Erythrée, au Malawi et en Namibie, pays qui enregistrent des effectifs déjà relativement réduits dans le secondaire, moins de 15 % des effectifs en ETP sont des jeunes filles. Dans d'autres pays, la proportion féminine dans l'ETFP oscille entre 30 et 35 %, comme c'est le cas au Bénin, en Mauritanie, au Mozambique, au Botswana, au Tchad et en Guinée²⁵. Les résultats scolaires généralement plus faibles des filles, leur degré d'alphabétisation ainsi que leur accès insuffisant à l'acquisition des compétences confinent les femmes dans des emplois peu qualifiés.

L'inégalité se traduit également en termes économiques et géographiques. Au Mali, il existe de grandes inégalités dans l'accès à la formation, suivant les catégories socioprofessionnelles. Les enfants d'exploitants agricoles sont fortement désavantagés. Les infrastructures d'ETFP sont également concentrées géographiquement autour de la capitale. Ces déséquilibres dans l'offre de formation favorisent le secteur tertiaire moderne au détriment de l'agriculture ou du secteur informel²⁶. La Zambie, qui avait mis l'accent sur la formation orientée vers le secteur formel, a refusé l'entrée à de nombreuses personnes issues de milieux socio-économiques défavorisés et au faible bagage scolaire.

Qualité²⁷

La « qualité » permet de mesurer l'efficacité d'un système pour remplir ses objectifs d'enseignement : transmettre des connaissances et des compétences aux étudiants. La qualité de l'ETFP en Afrique subsaharienne a pâti de sérieuses restrictions budgétaires qui ont touché les systèmes publics de formation dans l'ensemble de la région.

25. Atchoarena et Delluc, 2001, p. 40.

26. *Ibid.*, p. 103.

27. Voir le schéma p. 85.

Les coupes budgétaires ont restreint l'investissement, si bien que les installations et l'équipement sont devenus obsolètes. Au Kenya, la dégradation de l'offre publique de formation est manifeste dans la pénurie d'équipement pour les cours de technologie de l'information et les ateliers de technique automobile. Elle est visible également dans la maintenance insuffisante d'autres ateliers tels que la plomberie, la construction et la menuiserie. Au cœur de la plus grande zone industrielle d'Afrique orientale, le *National Industrial Vocational Training Center* (NIVTC) n'est plus que l'ombre de lui-même. Dans nombre d'ateliers, les machines remontent aux années soixante-dix. Aucun réapprovisionnement n'a eu lieu et très peu de rénovation a été entreprise²⁸.

Les réductions répétées du budget ont touché les qualifications, le salaire et la motivation du personnel enseignant²⁹. Actuellement un grand nombre de gouvernements réduisent le financement des salaires du personnel, ne laissant plus rien pour les fournitures courantes et l'entretien des infrastructures. Ceci a eu des effets désastreux sur la qualité de l'acquisition des compétences, qui suppose que les ateliers soient équipés, approvisionnés et utilisés. La Tanzanie souffre de contraintes très importantes dues au manque conjugué d'équipement de base, de personnel qualifié et de moyens financiers pour dispenser une formation efficace³⁰. En Ouganda, la formation est surtout théorique, les installations sont pour la plupart inadéquates et il y a pénurie d'instructeurs qualifiés³¹. Au Mozambique, la surcharge des effectifs est problématique, avec cinquante-cinq élèves par classe la première année ; seuls 20 % des instituts publics de formation disposent d'ateliers adéquats et d'installations d'apprentissage. Avec des restrictions budgétaires, il est plus difficile de changer et de revaloriser les programmes de formation.

Le manque d'instructeurs qualifiés ayant l'expérience de l'entreprise est une faiblesse chronique dans la majorité des systèmes publics de formation. Au Mozambique, la plupart des enseignants ont un faible niveau de qualification et manquent d'une expérience, acquise en entreprise, de la matière qu'ils enseignent. En outre, ils sont confrontés à des conditions de travail médiocres, des salaires peu élevés et des perspectives d'évolution limitées. Sur le marché du travail, les formateurs ayant des qualifications reconnues dans les matières industrielles disposent d'une prime. Les grilles de salaire dans la fonction publique sont généralement insuffisantes pour attirer et garder les meilleurs. Par ailleurs, les formations de formateurs telles qu'elles existent aujourd'hui laissent beaucoup à désirer. Les instituts de formation des formateurs, quand ils

28. Grierson (ed.), 8, 20.

29. Haan, 2001, 9.4 ; Banque mondiale 2001, 8.

30. Haan, 2001, 5.2.

31. Haan, 2001, 6.2.

existent, n'ont pas un mandat ni une mission suffisamment clairs. Alors que les formateurs ont besoin d'une expérience industrielle de première main, la majorité n'ont eu qu'un contact limité, voire nul, avec le milieu du travail ou les nouvelles technologies. Les occasions d'expérience professionnelle et industrielle en entreprise sont rares, tout comme les possibilités de formation continue

(à cet égard, le CERES³² à Madagascar est une exception)³³. Des expériences de ce type sont importantes pour compenser l'excès d'académisme qui caractérise la formation des enseignants et pour leur permettre de satisfaire aux exigences professionnelles des entreprises.

La qualité de la formation peut nettement varier à l'intérieur des systèmes publics de formation. En Zambie et en Namibie, des exercices de notation ont montré que certains établissements publics n'arrivent même pas au niveau minimum requis. Lors d'une évaluation des établissements de formation, aucun établissement public de Zambie n'a obtenu le score le plus élevé; l'un d'eux a même été contraint de cesser son activité jusqu'à ce qu'il puisse élever son niveau. La diversité de la qualité reflète en partie les différentes histoires des établissements et la diversité du soutien qu'ils ont antérieurement reçu.

Efficiencia interna

L'« efficacité interne »³⁴ fait référence à la relation entre les contributions (l'argent et le temps) et le rendement (les diplômés préparés à occuper un emploi). L'attention portée à ce qui se passe au cours du processus de formation est appelée « efficacité interne », alors que ce qu'il advient du rendement de ce processus se définit comme « efficacité externe ».

Le flux de personnes qui passent par le système de formation donne une indication de l'efficacité interne du système. Chaque année au Mozambique, l'abandon atteint, au premier niveau de formation professionnelle, en moyenne 20 % des inscrits et le taux d'échec représente 30 %. C'est pourquoi seuls 22 % des entrants vont jusqu'au bout des trois années prévues pour la formation. Ceci donne une mesure des dysfonctionnements internes du système de formation³⁵.

Dans la plupart des pays, ce n'est pas une part majeure des dépenses en éducation et en formation qui est consacrée à l'ETFP : de 0,5 % en Éthiopie à 12,7 % au Gabon³⁶. Au Mali, où l'ETP représente un tiers des effectifs du secondaire, l'ETP absorbe 10 % des dépenses totales en éducation et correspond à moins de 3 % du nombre total d'étudiants. L'ETFP est cher par rapport à l'enseignement secondaire général en termes de coût par étudiant. Les dépenses par élève en ETP par rapport à celles de l'enseignement secondaire général exprimées en ratios s'échelonnent de 0,8 au Togo à 13,8 au Mozambique. À l'extrême, le Gabon dépensait en 1992 1 820 dollars par élève d'ETP. À Madagascar,

32. CERES : Centre de ressources des personnels des établissements de l'enseignement technique et professionnel.

33. Atchoarena et Delluc, 2001, 51.

34. Voir le schéma p. 85.

35. République du Mozambique, 2001, 3.3.

36. Atchoarena et Delluc, 2001, p. 38.

les centres de formation professionnelle coûtent 60 % plus cher par élève que les lycées techniques, quatre fois plus que les lycées d'enseignement général et dix-huit fois plus que les écoles primaires³⁷.

La taille plus réduite des classes et les dépenses plus élevées en équipement et en installations sont responsables des coûts unitaires plus élevés de l'ETFP, mais la sous-utilisation y contribue également. À Madagascar, le niveau élevé des coûts unitaires des centres professionnels s'explique par le fait que les étudiants sont relativement peu nombreux et les places sous-utilisées. Au Sénégal, les installations sont rarement occupées à plein, à cause de la sévérité des procédures de sélection³⁸. Le mode de formation peut entraîner des structures de coût élevé. Habituellement la plupart des formations se déroulent dans des centres spécifiques et sont de longue durée, avec des dates d'inscription fixes. Le Ghana et la Zambie en sont l'illustration même.

Face à des budgets publics pour la formation se réduisant comme peau de chagrin, les instituts de formation professionnelle ont conservé leurs structures au coût très onéreux. En conséquence, le financement public diminue régulièrement pour ne plus couvrir que la rémunération du personnel. Dans de nombreux pays, la formation professionnelle connaît des taux d'abandon alarmants, en partie pour des raisons financières (incapacité à payer ou à poursuivre le paiement des frais de scolarité). Cela entraîne une spirale à la baisse de l'utilisation des moyens de formation en place³⁹. La formation dans des centres spécifiques, la longueur de la scolarité et le taux élevé d'abandon augmentent les dépenses par diplômé. Cet accroissement des coûts impose de rechercher une plus grande efficacité des dépenses de l'ETFP.

LA RÉFORME DES SYSTÈMES PUBLICS DE FORMATION

Devant un tableau pareil, il s'agit de savoir si l'on peut réformer les systèmes publics de formation. Il semble qu'il n'existe pas de réponse toute faite à cette question. L'histoire des réformes de la formation professionnelle est jalonnée d'échecs dont font partie les projets menés par la Banque mondiale dans les années quatre-vingt-dix. Au moins quatre projets de la Banque mondiale (Madagascar, Togo, Kenya et Ghana) étaient destinés à réformer les systèmes de formation officiels pour les rendre plus réactifs au marché du travail, en particulier au secteur informel. Or ils ont tous échoué⁴⁰. Madagascar

37. *Ibid.*, p. 85.

38. *Ibid.*, p. 108.

39. Haan, 2001, 5.6.4.

40. Johanson, 2002.

n'a pas réussi à prendre en compte le désir des parents d'utiliser le lycée technique comme tremplin vers l'université, ni la résistance du personnel à travailler au service d'une formation qui se suffit à elle-même. Au Kenya et au Ghana, les instituts de formation ont lutté bec et ongles contre leur conversion comme appui au secteur informel. Les écoles professionnelles existantes risquent d'être trop chères, trop rigides et trop sophistiquées pour se déployer dans le secteur informel. Le personnel, l'équipe dirigeante et les élèves lutteront contre cette transformation car elle est perçue comme une perte de statut.

Innovations dans le mode de gestion

Des réformes et des innovations ont cependant réussi à prendre dans certains contextes.

Une nouvelle approche

En Afrique subsaharienne, une nouvelle politique apparaît, en grande partie sous l'influence de la forte critique régionale dont ont fait les frais les systèmes publics d'ETFP. La nouvelle approche pour rationaliser le rôle du secteur public en matière de formation se fonde sur les principes suivants : engagement public moindre en matière d'offre, partenariat dans la direction, appui plus important sur les mécanismes de marché pour accroître la pertinence et l'efficacité. Cependant tous les pays n'agencent pas de la même manière les éléments qui composent leur politique ni n'accordent la même priorité aux différents objectifs. Les pays anglophones ont adopté des lignes d'intervention plus radicales que leurs homologues francophones, intervention qui passe par des systèmes d'imposition, une prise en compte du secteur informel, l'esprit d'entreprise et le choix de nouveaux référentiels nationaux de compétences. Les ministres francophones ont également adopté un ensemble de principes et d'orientations pour conduire les réformes de l'ETFP⁴¹.

Le cadre de la CONFEMEN⁴² propose un programme complet et stimulant pour réformer les systèmes d'ETFP. Ces principes sont très bien ciblés par rapport aux faiblesses actuelles dont souffre le développement des compétences. Pourtant, peu de choses ont été accomplies jusqu'à présent pour mettre en œuvre ces politiques. L'inertie institutionnelle et politique empêche la révision des systèmes de formation de se mettre en place. La responsabilité de la mise en œuvre des réformes a été donnée aux instances de supervision existantes. Le succès dépendra en grande partie de la capacité institutionnelle de ces instances, qui est souvent limitée.

41. Voir encadré p. 89.

42. CONFEMEN : conférence des ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage.

Les assises de la CONFEMEN sur l'ETFP, Bamako, 1998 ¹

La Conférence des ministres de l'Éducation des pays ayant le français en partage (CONFEMEN) a rassemblé les responsables d'enseignement et de formation et les partenaires économiques pour examiner l'insertion des jeunes dans la vie active par la formation professionnelle et technique. La conférence s'est focalisée sur la transition entre les études et la vie active par le biais d'un meilleur ancrage dans les réalités socio-économiques des pays d'Afrique subsaharienne, en particulier dans les pays francophones. Les participants ont convenu que la refonte de la FPT devait reposer sur les principes directeurs suivants :

Ancrer la formation professionnelle et technique dans le nouveau cursus de base

- avec une offre de formation professionnelle et technique, pour les niveaux inférieurs de qualification (travailleurs, travailleurs qualifiés et maîtrise) moins orientée vers la spécialisation et davantage vers l'acquisition d'un éventail plus large de compétences;
- avec un accès à la FPT à tous les niveaux de qualification;
- avec de nouveaux moyens d'accès à la formation.

Renforcer les liens entre la FPT et les réalités socio-économiques à l'échelle locale, régionale et nationale

- par l'implication de tous les acteurs de la FPT dans les deux secteurs, formel et informel;
- par la promotion des contacts et de la coopération entre les gestionnaires du système éducatif et le monde du travail;
- par l'implication de l'industrie dans l'analyse des besoins, la définition des métiers, le développement des programmes d'études et la validation des acquis;
- par l'implication des communautés et des acteurs locaux dans des projets de développement local;
- par l'incitation des établissements de formation à jouer une part active dans ces projets, en permettant l'utilisation de leurs installations et en étant producteurs de biens et de services.

Accroître et diversifier l'offre et concevoir des programmes flexibles centrés sur l'acquisition des compétences

- en améliorant l'information sur la nature du marché du travail;
- en analysant les besoins des secteurs formel et informel en matière d'emploi.

Diversifier les sources de financement

- par la prise en compte de la contribution du secteur privé;
- par l'établissement, par exemple, d'un fonds consacré à la formation financé par des taxes sur l'apprentissage.

Réviser le mode d'administration de l'ETFP, en établissant des partenariats adaptés au nouveau rôle de l'État

- en rapprochant les centres de formation des sites de production;
- en décentralisant l'autorité et la gestion des établissements de formation;
- en accordant une plus grande responsabilité aux collectivités locales;
- en donnant plus d'autonomie aux établissements.

Développer un esprit d'entreprise capable d'inciter les professionnels à travailler à leur compte

- en introduisant dans les programmes de FPT des formations à l'entreprise et au métier d'entrepreneur;
- en suscitant chez les jeunes des vocations pour devenir entrepreneurs;
- en aidant à leur intégration et à leur maintien dans le monde du travail.

1. Source : CONFEMEN, *in* Atchoarena et Delluc, pp. 44-46, 118, 122.

La gestion du système

Habituellement, la gestion de l'ETFP est partagée par plusieurs instances gouvernementales. La responsabilité de l'ETFP incombe généralement à un ministère. Plusieurs pays francophones ont un ministre de la formation professionnelle distinct : le Bénin, la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Sénégal et le Togo. Le ministère de l'Emploi a la charge de la formation extérieure au système scolaire.

Le fait que la gestion soit du ressort de plusieurs entités complexifie l'offre de formation, conduit à multiplier les efforts, (surtout quand les prestataires de formation agissent sans se concerter ou avec très peu de coordination), empêche une reconnaissance mutuelle des diplômes et génère une segmentation de l'offre de formation⁴³. Le dédoublement de la tutelle administrative ne facilite pas l'émergence d'une politique conjointe des relations entre la formation et l'emploi. La coexistence de plusieurs ministères se partageant le contrôle de l'ETFP a affaibli la cohérence du système. Plus grave, la tutelle de l'ETFP confiée à un ou plusieurs ministères a souvent pour effet d'isoler en grande partie l'offre de formation des forces du marché, de soumettre l'évolution des programmes d'études à des décisions centralisées et nécessairement lentes, et de la limiter par une autonomie réduite des établissements. Les ministères africains ont longtemps géré l'ETFP en évitant de s'engager dans une relation spécifique avec l'environnement économique et le monde du travail⁴⁴.

Les pays anglophones ont nettement tendance à mettre en place une coordination nationale ou des instances consultatives. Ceci est assez différent du modèle qui prévaut dans les pays francophones, où demeurent les systèmes de direction qui s'appuient sur les ministères. On assiste néanmoins à l'émergence de nouvelles instances telles que des fondations et des observatoires de la formation.

L'établissement d'instances consultatives nationales reflète un nouveau mode de pensée de la politique publique, qui prône le partenariat comme principe clef pour augmenter l'efficacité et la responsabilité de la gestion publique. Le partenariat permet d'envisager une utilisation plus efficace de l'argent public en rendant l'ETFP plus réactif à l'emploi. Il peut sembler avoir une application limitée dans les économies les moins développées mais son champ d'action peut s'étendre au-delà des limites de l'économie moderne.

Ce nouveau mode de gestion prend la forme de conseils de coordination, de conseils nationaux de formation et d'agences nationales de la formation (ANF). À titre d'exemple on peut citer le *Vocational Education and Training Authority* (VETA) en Tanzanie, l'*Industrial and Vocational Training Board* (IVTB) à Maurice, le *National Committee on Vocational and Technical Education* (NACVET) au Ghana,

43. Atchoarena et Delluc, 2001, p. 211.

44. Ziderman, 2003, 2.2.

le *National Skills Authority* (NSA) en Afrique du Sud et le *Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training Authority* (TEVETA) en Zambie et en Malawi. De plus, le Mozambique compte un Conseil national de la formation, l'Erythrée un Conseil de l'ETFP et le Botswana une Administration de la formation.

Les conseils de formation ont eu des résultats mitigés. L'une des formes qu'ils peuvent prendre est le comité ou le conseil, qui n'ont qu'un rôle consultatif. Dans les années quatre-vingt-dix, le Ghana a fait des tentatives pour mettre en place une instance nationale de surveillance de la formation qui ont conduit à l'instauration du *NACVET*. Il s'agit d'une instance surtout consultative à l'intérieur du ministère de l'Éducation; légalement elle n'a pas de statut distinct. Récemment, un rapport d'achèvement de projet de la Banque mondiale indiquait que le *NACVET* manquait toujours d'une autorité légale sur les acteurs du domaine, plus de dix ans après son introduction. Au Kenya, le *National Industrial Training Council* est purement consultatif et n'a qu'un impact réel limité, comme le montre la détérioration progressive de l'offre publique de formation. Suite à une controverse, la nouvelle *National Skills Authority* en Afrique du Sud s'est vue attribuer un rôle purement consultatif⁴⁵.

D'autres organismes de formation ont une autorité légale sur les ressources et l'élaboration de la politique, par exemple l'*IVTB* à Maurice et le *TEVETA* en Zambie. L'autonomie dont jouissent ces instances de coordination contribue également à préserver le pluralisme. L'une des principales caractéristiques de ces autorités nationales de formation réside dans le fait qu'elles structurent la relation entre le système de formation, les employeurs et les syndicats. Les arrangements spécifiques reflètent un équilibre différent du pouvoir parmi les acteurs. La plupart des pays s'efforcent désormais d'étendre le rôle des employeurs. Les agences nationales de formation peuvent être financées par des taxes sur la formation. Souvent elles jouent un rôle dans la coordination et la planification centralisées du système national de formation, en développant la politique de formation, en supervisant les épreuves et la validation des compétences à l'échelle nationale, en fournissant les informations nécessaires et en développant des indicateurs adaptés au marché du travail. Une indépendance par rapport au contrôle étroit exercé par le ministère et une forte représentation des employeurs dans les conseils de direction permettent de forger des liens industriels solides, de promouvoir la flexibilité et la réactivité et d'encourager la formation privée⁴⁶.

Il reste à évaluer le fonctionnement des conseils et des autorités de la formation. Une évaluation menée par DANIDA sur son soutien aux autorités de formation en Tanzanie et en Zambie attire l'attention sur la complexité et les difficultés qu'implique la mise en œuvre des agences nationales de la formation.

45. Ziderman, 2003, 5.7.1.

46. Ziderman, 2003, 5.5.

En Zambie, l'application de la législation a été retardée et en Tanzanie, il fut difficile de concevoir une nouvelle culture de l'organisation. L'étude indiquait que les nouvelles instances nationales de formation constituaient un progrès considérable par rapport aux conseils purement consultatifs qu'elles ont remplacés. Cependant, la plupart d'entre elles ne fonctionnaient pas aussi efficacement que prévu. La représentation des employeurs était limitée en Tanzanie et le financement sur le long terme n'était pas assuré en Zambie⁴⁷. Comme l'indiquait le rapport de la Banque mondiale sur son aide financière, un élément décisif a été la difficulté de maintenir les engagements politiques vis-à-vis des réformes, dans un contexte de transformations politiques rapides, avec de fréquents changements de ministres⁴⁸.

La gestion des établissements

Un consensus émerge en faveur d'une plus grande autonomie laissée aux établissements de formation⁴⁹. Déléguer l'autorité signifie laisser aux établissements de formation la responsabilité de leur propre administration, leur permettre de garder les fonds qu'ils collectent par le biais des frais de scolarité et de leur production, enfin les obliger à trouver leurs propres débouchés. Cela court-circuite les longs processus de prise de décision des systèmes centralisés, qui vont à l'encontre de relations dynamiques avec le marché du travail et les bénéficiaires au niveau de l'établissement. Des contacts entre les centres de formation et les entreprises sont plus faciles à promouvoir au niveau local. Ce réajustement entre l'offre et la demande locales ne peut se faire qu'à travers une flexibilité des établissements, et des initiatives locales.

Pouvoir fixer les frais de scolarité est un élément clef de l'autonomie locale des établissements. L'initiative locale qui consiste à imposer des droits d'inscription aux bénéficiaires des formations peut conduire à exploiter les marchés locaux avec une approche plus dynamique, voire agressive. De cette manière, la politique des établissements en matière de frais de scolarité devient un instrument au service d'un système de formation dont l'offre est plus ouverte et orientée vers la demande⁵⁰.

La délégation de responsabilité des autorités centrales vers les établissements est à l'essai dans plusieurs pays. Au Ghana, la politique de l'ETFP se concentre sur une gestion et une autonomie des établissements de formation qui améliorent la réactivité du marché; cette orientation passe par la mise en œuvre du suivi des diplômés, un mécanisme de contrôle aujourd'hui quasiment absent du secteur. Avec le concours de la Banque mondiale dans les années

47. DANIDA, 10, 41-2.

48. Johanson, 2002.

49. Atchoarena et Delluc, 2001, p. 168.

50. Ziderman, 2003, 7.4.2.

quatre-vingt-dix, Madagascar et la Mauritanie ont réalisé des projets qui ont contribué à instaurer une autonomie des établissements, avec de bons résultats⁵¹. Plus récemment, la Zambie a accordé une autonomie appréciable aux établissements de formation, afin d'améliorer leur capacité à répondre aux besoins du marché du travail local⁵². Il est important de noter que cette décentralisation s'est déroulée dans un contexte de réforme à l'échelle du gouvernement, qui a transféré l'autorité du niveau central vers les niveaux inférieurs du gouvernement.

Habituellement, les autorités centrales résistent à l'idée de laisser les directeurs des établissements locaux de formation décider des cours à proposer dans leur programme officiel. Obtenir cette liberté risque d'être un combat difficile. Il est sans doute plus acceptable que l'autorité soit partiellement décentralisée dans les cas suivants : donner aux centres de formation le droit d'acheter, de vendre, de payer et de recevoir des biens et services, pour qu'ils puissent proposer des cours en dehors des programmes et budgets officiels. Les directeurs des centres de formation sont proches des marchés et connaissent la demande locale. Pour vendre des cours et des programmes de formation courte, ils doivent avoir les moyens de recourir au travail temporaire, accorder des compléments de salaires pour les heures supplémentaires effectuées, payer les factures, acheter le matériel et signer des contrats pour les programmes. Dans de nombreux centres de formation, pourtant, cela n'est pas possible.

L'autonomie n'est pas la panacée ; elle peut être source de problèmes. Les « brigades »⁵³ du Botswana constituent à cet égard un récit édifiant. Les brigades appartiennent à la communauté et sont gérées par des conseils d'administration dont l'incapacité à gérer les questions de fonctionnement est constante ; elle s'explique essentiellement par le relâchement du contrôle exercé par les conseils. Cet exemple a été retenu pour illustrer les limites des initiatives communautaires⁵⁴.

Le Kenya est un autre cas emblématique. Les dettes accumulées par les établissements de formation reflètent l'étendue de leur autonomie financière, mais en illustrent aussi les limites⁵⁵.

La décentralisation s'est avérée beaucoup plus complexe et longue à mettre en place qu'on ne l'avait imaginé au départ⁵⁶. Il est nécessaire de planifier avec soin toute initiative favorable à une autonomie des établissements. Elle doit inclure le développement de la compétence appropriée en gestion, de

51. Johanson, 2001, I, 19.

52. Voir encadré 2, p. 94.

53. Il s'agit d'organismes indépendants qui s'appuient sur la communauté. Ils sont partie prenante du développement local car ils participent à l'offre de formation et d'emploi et sont prestataires de services pour la communauté locale.

54. Atchoarena et Delluc, 2001, 234-235.

55. *Ibid.*, pp. 263-265.

56. DANIDA, 42.

L'exemple de la Zambie : accorder l'autonomie aux établissements publics de formation¹

Le gouvernement zambien est en train de faire évoluer le rôle qu'il joue dans la formation, depuis l'offre de formation à son financement, sa régulation et sa coordination. Au titre de la réforme, il a transféré le contrôle de vingt et un établissements publics de formation à des conseils de direction autonomes. Cette décentralisation s'est inscrite dans un contexte plus large de délégation de l'autorité du gouvernement central vers les administrations locales. Les décisions en matière de programmes d'études reviennent à ces nouveaux conseils de direction, qui ont également la responsabilité de maintenir les niveaux de formation fixés par le *Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training Authority (TEVETA)*, de gérer les établissements, notamment leurs finances, en tant que de besoin. Les lettres de nomination aux conseils ont été adressées au début de l'année 2000. Ceux qui travaillaient dans les établissements publics de formation ne font plus partie du personnel gouvernemental à compter du 1^{er} janvier 2000 et ont reçu leurs primes de fin de contrat dans le courant de cette même année. Toutefois, le gouvernement a accepté, pour une période de deux à trois ans, de payer le salaire de ceux qui choisissent de continuer de travailler sous l'autorité des conseils de direction autonomes. Au-delà, les établissements de formation autrefois sous tutelle publique devront entrer en concurrence pour obtenir des financements, sur des critères de qualité, de rapport coût/efficacité et de réactivité à la demande. Le gouvernement avait envisagé deux options pour mettre en œuvre la décentralisation : étendre progressivement l'autonomie sur plusieurs années ou agir rapidement. Finalement, il a choisi de déléguer rapidement l'autorité, afin de couper court aux éventuelles résistances liées aux droits acquis.

1. *TEVETA and the World Bank* (2001, 11).

nouveaux systèmes de comptabilité et la formation des membres du conseil. Il peut être nécessaire de limiter l'autonomie, en particulier la liberté d'emprunter de l'argent et de gager les actifs.

Des innovations dans l'offre de service

Les innovations ayant objectif d'améliorer l'offre de formation sont l'alternance, la formation orientée vers les compétences, l'extension des services de formation et l'enseignement à distance.

La formation en alternance

Hormis le Botswana, l'Afrique du Sud, le Zimbabwe et la Namibie, la majorité des pays d'Afrique ont une expérience limitée de la formation en alternance. Certains pays, dont font partie la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Congo et le

Togo, sont en train de développer l'alternance, généralement avec le soutien de la Suisse et de l'Allemagne. La formation en alternance a fait la preuve de son efficacité dans les pays germanophones d'Europe, en permettant aux élèves de se familiariser tôt avec les conditions de l'environnement professionnel. Cependant mettre en place des programmes de formation en alternance comporte plusieurs difficultés. D'abord et avant tout, les entreprises locales doivent être prêtes à dispenser la formation, qu'elles doivent considérer comme un investissement à long terme dans le développement des ressources humaines. Ensuite, il faut également organiser avec soin le stage et la surveillance en entreprise. De telles conditions ne s'appliquent guère à la majorité des pays d'Afrique subsaharienne. La pénurie d'usines dans les pays africains est un obstacle majeur au développement de la formation en alternance. En outre, les systèmes de formation en alternance ne sont pas bon marché et finiraient probablement par coûter plus cher proportionnellement en terme de PNB par habitant que dans les pays industrialisés.

Actuellement, l'Allemagne apporte son soutien à la formation en alternance en Côte d'Ivoire. Il est trop tôt pour évoquer les résultats obtenus mais les entreprises locales n'étaient pas au départ préparées à cette forme de collaboration. Les contacts avec les entreprises ont été plus productifs lorsqu'ils s'inscrivaient dans le cadre d'une politique d'ouverture des centres de formation, par exemple, dans les centres proposant des modules de formation continue⁵⁷. Dans d'autres pays, les plans de formation en alternance se sont avérés insuffisants pour mettre en contact l'offre d'enseignement technique et professionnel avec les employeurs ainsi que pour assurer la pertinence de la formation, dans un contexte de marché du travail en déclin (Ghana, Kenya, Zimbabwe et probablement Afrique du Sud)⁵⁸.

Les référentiels de compétences

Une autre catégorie d'innovations concerne les niveaux, les tests et la validation des acquis professionnels, qui s'appuient généralement sur des concepts tirés des pays industriels. La définition des niveaux professionnels requis et leur évaluation simplifient le respect des contrats de formation, comme le proposent Acemoghi et Pischke⁵⁹. Il s'agit de savoir dans quelle mesure ces concepts s'appliquent aux pays en développement, dont les économies sont moins complexes.

Certains pays s'écartent des examens formels pour privilégier un processus de contrôle continu de l'acquisition de compétences spécifiques. Cette tendance se manifeste principalement par le développement des référentiels

57. Atchoarena et Delluc, 2001, p. 129.

58. *Ibid.*, p. 232.

59. 1999, p. 119.

nationaux de compétences. Initialement développés au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande, le concept et les principes de ces référentiels sont en cours d'adoption et d'installation dans un nombre croissant de pays, dont les pays subsahariens d'Afrique orientale (comme le Ghana), d'Afrique méridionale (tels que le Botswana, la Namibie et l'Afrique du Sud) et de l'Océan indien (Maurice). Les pays anglophones de la zone subsaharienne considèrent de plus en plus les référentiels nationaux de compétences comme des instruments au service de la réforme de l'ETP. La convergence des politiques s'applique tout particulièrement à la *Southern Africa Development Community*, où les référentiels nationaux de compétences sont perçus comme un élément important pour augmenter la compétitivité du travail et la mobilité dans la région méridionale.

Les référentiels nationaux de compétences promettent un certain nombre d'avantages. Ils incitent les personnes à poursuivre leurs études et leur formation, en établissant des paliers clairs et spécifiques sur l'échelle qui mène vers des qualifications (et, avec un peu de chance, des revenus) toujours meilleurs. Ils peuvent conduire à une formation rentable en étant axés sur les résultats, sans se soucier de la manière dont les compétences sont acquises – en classe ou en dehors de l'école. Ils peuvent également soutenir les efforts entrepris pour harmoniser les conditions dans lesquelles les établissements privés et publics rivalisent pour obtenir des subventions publiques. Ces référentiels privilégient la réalité des compétences acquises, non les parcours effectués ni le rattachement des établissements de formation. L'Afrique du Sud se sert des niveaux professionnels et de la validation des acquis pour favoriser l'égalité des chances entre les Noirs, qui ont surtout été formés sur le tas, et les Blancs, qui ont bénéficié d'une formation formelle. L'objectif que se sont fixé les référentiels nationaux de compétences est « d'accélérer la réparation des discriminations arbitraires du passé en terme d'accès à l'éducation, à la formation et à l'emploi »⁶⁰. Ils peuvent aussi promouvoir la mobilité professionnelle et, par conséquent, stimuler le marché du travail.

Les référentiels nationaux de compétences traduisent un déplacement de concept, en se focalisant non plus sur le processus de contribution, mais sur le rendement et l'adhésion à une politique orientée vers le marché. Puisque la mise en œuvre des référentiels n'en est qu'à ses débuts, il n'y a guère que des connaissances éparses et empiriques en ce qui concerne les résultats. De plus, leur mise en œuvre n'est pas encore achevée même dans les pays dont ils sont issus, le Royaume-Uni et l'Australie. Le système des référentiels nationaux de compétences a été critiqué au Royaume-Uni pour sa probable responsabilité dans la déprofessionnalisation, car le concept de compétence y est défini en des termes trop restrictifs : il se fonde sur la réalisation de tâches élémentaires plutôt que sur un éventail plus large de compétences et de connaissances étendues.

60. Atchoarena et Delluc, 2001, p. 255.

L'application à d'autres contextes de développement des modèles de référentiels nationaux de compétences provenant du Royaume-Uni et d'Australie peut être problématique, parce que les environnements éducatifs, économiques et institutionnels sont différents et plus fragiles. Les référentiels s'appuient sur l'hypothèse selon laquelle la responsabilité de la formation doit principalement dépendre des individus, non des gouvernements ; or ceci risque de ne pas convenir aux pays qui ont de faibles effectifs. Les référentiels peuvent manquer de pertinence là où le problème principal est d'accéder davantage aux compétences plutôt que d'améliorer la qualité de l'évaluation. En outre, on ne sait pas grand chose des coûts que représenteraient le développement ou le maintien des critères de qualification et leur évaluation d'une part, ni des procédures de validation des acquis ou leur impact d'autre part.

L'expérience de l'Afrique du Sud a été vécue comme un processus complexe, bureaucratique et lent. Selon les termes employés dans *le Report of the study team on the implementation of the National Qualifications Framework (NQF)*, en avril 2002, « l'architecture du référentiel national des compétences qui englobe politiques, régulations, procédures, structures et langues, est perçue comme étant excessivement complexe, confuse, dévoreuse de temps et non pérenne. Les inquiétudes [...] étaient liées au flou entretenu quant aux responsabilités respectives d'un certain nombre de départements et d'organisations, ainsi qu'au manque de *leadership* à tous les niveaux ressenti par beaucoup d'acteurs [...]. La prolifération d'organismes qui avaient la responsabilité de définir les niveaux requis et de garantir la qualité était sévèrement critiquée [...]. L'absence de *leadership* et de coordination stratégiques est aggravée par l'inadéquation des subventions publiques [...]. Le sentiment général est que la mise en œuvre de ce référentiel a été d'une lenteur injustifiée. »

Le succès de toute réforme dépend de la relation entre la complexité de sa conception et la capacité de la réaliser. Durant la réforme en Afrique du Sud, la relative lenteur dans la mise en œuvre de certains projets peut s'expliquer par la faible capacité de mise en œuvre de la part des établissements, comparée à la grande complexité de ces projets. En deux mots, les *NQF* peuvent finir par imposer aux prestataires de formation plus de réglementation, ce qui risque de réduire leur réactivité face à la demande.

Baser la formation sur les compétences

Un objectif plus réaliste pourrait être l'établissement de systèmes de formation basés sur les compétences. La formation basée sur les compétences met davantage l'accent sur les capacités réelles de l'étudiant que sur la nature et la longueur de son cursus. Ce type de formation est généralement modulaire et permet en théorie de prendre – et de quitter – l'enseignement à différents stades ; il reconnaît en outre qu'il existe plusieurs voies pour acquérir un savoir-

faire⁶¹. Il convient bien aux contrats de formation. La Zambie et la Tanzanie, parmi d'autres, l'ont adopté. Sa mise en œuvre est complexe et suppose l'élaboration de critères basés sur l'analyse des tâches, la définition de nouveaux programmes d'études modulaires, et la conception de méthodes d'évaluation et de nouveaux types de tests. L'intérêt de cette formation est qu'elle se focalise sur les compétences réellement nécessaires pour s'acquitter d'un travail et qu'elle oblige les formateurs et l'équipe dirigeante du centre à dispenser ce savoir-faire. Adopter une telle formation peut aussi entraîner une plus grande flexibilité et une réduction du temps de formation. Une des leçons que l'on peut tirer de l'exemple tanzanien est qu'il convient d'impliquer les employeurs dans le processus et de faire largement connaître les concepts qui sous-tendent cette formation, afin de les faire pleinement comprendre des entreprises, des parents et des élèves⁶².

Élargir l'offre de formation

Une autre innovation, tout spécialement en Afrique francophone, a été l'élargissement des différents types de formation par le biais des établissements publics, en ajoutant à l'offre formelle de l'enseignement technique et professionnel la formation continue ou la formation professionnelle liée au poste de travail, à titre de service payant. Des cours du soir et la répétition de certains cours sont initiés dans les établissements publics au bénéfice d'étudiants réguliers, sur la base du paiement des droits d'inscription. Plusieurs établissements sénégalais ont choisi de procéder ainsi. La formation continue sous forme de stage en entreprise peut avoir un effet positif en retour sur le programme d'études normal, dans la mesure où les instructeurs sont immergés dans un environnement professionnel⁶³. Pour élargir la palette des services offerts, en privilégiant la diversité et l'innovation, les établissements doivent adopter de nouvelles pratiques pédagogiques et auront probablement à réformer leur propre organisation.

Les cours du soir au Sénégal répondent à une demande sociale et non à celle du marché. Il n'y a pas à ce jour de preuve tangible de leur impact sur l'emploi. Au Mali, la création des « unités de formation et d'aide aux entreprises » (UFAE), est l'un des exemples les plus aboutis de l'introduction de la formation continue⁶⁴. La viabilité des UFAE reste à démontrer dans la mesure où les droits d'inscription ne couvrent pas le coût de la formation et qu'ils n'ont pas encore contribué, en pratique, à améliorer la formation initiale. La formation

61. Nell et Shapiro, 2002, 39.

62. VETA, 2002.

63. Atchoarena et Delluc, 2001, 52.

64. Les UFAE sont conçus sur le modèle des GRETA français, qui emploient des professeurs de l'enseignement technique et professionnel réguliers pour donner des cours à temps partiel dans le cadre de la formation continue.

continue est une solution séduisante pour des établissements de formation formelle en difficulté qui cherchent de nouvelles sources de financement. Cette tendance semble devoir s'installer durablement.

L'enseignement à distance

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) offrent un vaste potentiel pour le développement des compétences. À titre d'exemple, les vidéos sont utilisées dans plusieurs pays d'Amérique latine pour délivrer des cours de formation technique⁶⁵. De nombreuses autres applications sont envisageables : le conseil en formation via l'Internet, le conseil professionnel post-formation par courrier électronique ou encore la diffusion d'informations technologiques et commerciales⁶⁶.

Ces exemples éveillent l'espoir que l'Afrique subsaharienne puisse brûler plusieurs étapes de son développement pour généraliser une formation de grande qualité à moindre coût. Un rapport sur l'ETFP à distance concluait néanmoins que les chances sont faibles de voir utiliser à grande échelle les NTIC dans l'ETFP à brève échéance (Stevens, 2001). Le manque d'infrastructures, de contenu pédagogique et de moyens de diffusion est simplement trop criant.

La disponibilité des NTIC peut néanmoins être améliorée pour peu que les programmes à grande échelle en cours de planification soient mis en œuvre (RASCOM, *Worldspace Corporation* et l'*Africa Learning Channel*). Ceux-ci faciliteraient la planification, surtout en ce qui concerne la santé et l'enseignement général, tout en permettant des applications spécifiques en ETFP. Le champ d'application le plus probable des NTIC sera l'enseignement technique formel là où des programmes d'enseignement à distance sont déjà en place (par exemple TELISA, de Technikob SA, en Afrique du Sud). Des DVD de formation, peu coûteux à produire, peuvent être prêtés par des pays plus avancés. Ils représentent aussi une possibilité là où le réseau électrique est fiable, les lecteurs de DVD à un prix abordable et les lieux de formation sûrs⁶⁷.

Dans le secteur public, l'ETFP continue d'être confronté à de nombreux défis. Dix ans après la publication du rapport de politique de la Banque mondiale pour l'ETFP (1991), la pertinence de ces établissements par rapport aux besoins socio-économiques n'a toujours pas été évaluée, comme ne l'ont pas été leur efficacité à transmettre un savoir-faire, ni leur rapport coût/efficience. Le défi

65. Par exemple, au Pérou, SENATI (*Servicio nacional de adiestramiento en trabajo industrial*) : institut privé de formation professionnelle, avec également une activité de conseil et de services techniques.

66. Haan, 2001, 9.9.

67. Stevens, 2001.

tient autant aux économies nationales qu'à l'emploi, toujours plus informels. Les établissements publics d'ETFP sont traditionnellement au service de l'économie officielle et ont été lents à répondre à un marché de l'emploi en mutation et aux demandes de compétences de l'économie informelle, laquelle absorbera, dans un avenir proche, une part toujours plus grande des nouveaux arrivés sur le marché de l'emploi.

Des réformes prometteuses ont été introduites ces dix dernières années dans la gestion des systèmes d'ETFP. La prise en compte de l'intérêt des différents partenaires – employeurs, gouvernement, établissements de formation publics et privés, travailleurs et élèves – pour le développement des compétences a conduit à de nouvelles pratiques de gestion avec l'adoption d'instances nationales de coordination et d'agences nationales de la formation. Ces institutions ont été les plus efficaces là où les partenaires ont eu le pouvoir de développer les marchés de la formation et de répartir les ressources.

Le mouvement qui consistait à donner aux établissements de formation individuelle et aux directeurs une plus grande autonomie et une responsabilité accrue par rapport aux résultats a rendu le développement des compétences plus pertinent et de meilleure qualité. Les systèmes publics et centralisés de formation, qui souffraient d'une certaine rigidité, sont devenus plus réactifs là où les établissements de formation individuelle ont pu librement fixer leurs frais de scolarité, adapter leur formation aux besoins locaux, recruter le personnel approprié et définir leur pédagogie. Le choix d'un financement en fonction du rendement et des résultats, plutôt qu'en termes de moyens alloués à la formation, a permis de transformer les incitations au changement.

Des progrès dans la définition de programmes innovants de formation accélérée, basés sur l'acquisition de compétences, offrant un enseignement à des horaires adaptés aux besoins de la clientèle, ont ouvert de nouveaux marchés aux systèmes publics de formation. Ces marchés ont offert des revenus complémentaires aux établissements publics et leur ont permis d'améliorer la qualité de leurs prestations tout en épargnant le budget de l'État. Ces marchés attirent de nouveaux acteurs privés qui contribueront à leur tour à réduire la dépense publique.

Le secteur public tend à devenir un acteur minoritaire dans de nombreux pays, au fur et à mesure que les entreprises et les établissements privés de formation dépassent le nombre d'établissements publics. Ceci renforce la nécessité de bâtir des partenariats public-privé en matière d'offre et de financement du développement des compétences et, pour les gouvernements, à jouer un rôle plus stratégique dans l'encouragement de tels partenariats avec des prestataires privés, à encourager un accès à la formation sans discrimination sociale, à combler les lacunes de l'offre du privé et enfin à assumer des fonctions traditionnellement délaissées par les organismes privés, tels que le développement d'une politique, la définition des niveaux requis et l'évaluation, la réglementation ainsi que l'information du marché.

À titre de conclusion, il est important d'avoir à l'esprit que ce n'est pas la formation qui crée l'emploi. Le besoin de personnel qualifié constitue une demande secondaire qui s'appuie sur des politiques macroéconomiques de croissance et de création d'emplois. La meilleure stratégie pour améliorer la qualité et l'impact de la formation est probablement une forte croissance de la demande de personnel qualifié par les entreprises elles-mêmes. Les perspectives qu'ouvre une telle croissance en termes de financement et d'offre de formation sont déterminantes pour réussir la réforme de l'ETFP.

BIBLIOGRAPHIE

ACEMOGLU D. and PISCHKE J.-S. (1999): «Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets», *Economic Journal*, 109 (453), pp. 112-142.

ATCHOARENA D. and DELLUC A.M. (2001): *Revisiting Technical and Vocational Education in Sub-Saharan Africa: An Update on Trends, Innovations and Challenges*. IIEP/Prg. DA/01.320. Paris : IIEP.

DANIDA (2002): «Evaluation Report: Danish Assistance to Vocational Education and Training Ministry of Foreign Affairs», Copenhagen.

FLUITMAN F. (1999): «The Roots and Nature of Reforms in Vocational Education and Training: an Analytical Framework and Some Examples», *Prospects*, XXIX (1).

(2001): *Working, But Not Well: Notes on the Nature and Extent of Employment Problems in Sub-Saharan Africa*. Turin: International Labour Organisation, International Training Center (ILO/ITC).

GRIERSON J., ed. (2002): «Formal Sector Enterprise-Based Training in Africa: Case Studies from Kenya and Zambia». Turin: ILO/ITC.

HAAN H.C. (2001): *Training for Work in the Informal Sector: Fresh Evidence from Eastern and Southern Africa*. Turin: ILO/ITC.

JOHANSON R. (2002): «Sub-Sahara Africa: Regional Response to Bank TVET Policy in the 1990's». AFTH4. Washington: World Bank.

JOHANSON R.K. and ADAMS A.V. (2003): *Skills Development in Sub-Saharan Africa*. Washington: World Bank.

NELL, SHAPIRO C.C. and GRUNWALD E. (2002): *Projects/Programmes Aims at Economic Improvement and Poverty Alleviation through Non-Formal and Non-Traditional Training in Sub-Sahara Africa*. Frankfurt : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Republic of Mozambique (2001): *Professional Technical Education Strategy in Mozambique: More Technicians, New Professions and Better Quality*. (2002-2011) Maputu: Council of Ministers.

South African Government (April 2002) : *Report of the Study Team on the Implementation of the National Qualifications Framework*. Department of Education and Department of Labor.

STEVENS G. (2001) : « Distance Learning for Technical Vocational Education in Sub-Sahara Africa: Challenges and Opportunities ». FTH4. Washington: World Bank.

VETA (2002) : *Competence-based Education and Training: A Practitioner's Guide to VET Competence-based Education and Training in Tanzania*. Dar Es Salaam: The Vocational Education and Training Authority (VETA).

World Bank (1991) : *Vocational and Technical Education and Training: A World Bank Policy Paper*. Washington: World Bank.

(2001) : *Project Appraisal Document on a Proposed Credit to the Republic of Zambia for a Technical Education Vocational and Entrepreneurship Training (TEVET). Development Program Support Project*. Report No. 21417-ZA. Washington: World Bank.

(2002) : *Eritrea: Education and Training Sector Note. Human Development I, Africa Region*. Report No. 24448-ERI. Washington: World Bank.

ZIDERMAN A. (2003) : *Financing Vocational Training to Meet Policy Objectives: Sub-Saharan Africa*. Africa Region Human Development Series. Washington: World Bank.