

CARTOGRAPHIE DE LA GOUVERNANCE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN TUNISIE



GEMM
GOUVERNANCE
POUR L'EMPLOYABILITÉ
EN MÉDITERRANÉE



Ce projet est financé par
l'Union européenne

Ce rapport a été préparé par Jean-Raymond Masson à partir des données recueillies par Brahim Toumi, selon la méthodologie du projet GEMM de l'ETF consacré à la gouvernance, au financement, et à l'assurance qualité dans la formation professionnelle. Ce processus a été coordonné par l'ETF.

Le projet a été financé avec le soutien de la Commission européenne. Ce document n'engage que l'opinion de son auteur. La Commission européenne, l'ETF ou toute autre institution de l'UE ne peut être tenue pour responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

@ Fondation européenne pour la formation, 2014
Reproduction autorisée moyennant mention de la source.



CARTOGRAPHIE DE LA GOUVERNANCE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EN TUNISIE



Table des matières

Résumé analytique.....	3
Introduction.....	6
1. Cartographie de la gouvernance de la formation professionnelle – points clefs	8
1.1 Gestion du système de formation professionnelle	8
1.2 Financement et allocation des ressources	12
1.3 Assurance qualité	14
2. Analyse.....	18
2.1 Auto-analyse de la gouvernance de la formation professionnelle.....	18
2.2 Pilotage national de la formation professionnelle.....	20
2.3 Partenariat social et coopération avec les branches professionnelles.....	21
2.4 Dimension territoriale.....	21
2.5 Autonomie des établissements de formation professionnelle	22
2.6 Politiques fondées sur des éléments probants.....	22
Recommandations	23
Acronymes.....	24

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Au terme de plus de vingt années d'initiatives visant à faire de la formation professionnelle une priorité pour le développement économique et social et à l'inscrire dans un pilotage par la demande, la Tunisie vient d'adopter une nouvelle stratégie dans le but de traiter certaines difficultés apparues ces dernières années et de faire face aux nouvelles priorités identifiées à la suite de la Révolution de 2011. Dans ce contexte, le rapport s'attache à décrire, à analyser et à évaluer la gouvernance du système, notamment dans ses dimensions de gestion et de planification, de financement et d'allocation des ressources ainsi que d'assurance qualité. Ce travail s'inscrit dans une démarche lancée par la Commission européenne concernant la région du sud et de l'est de la Méditerranée sous le nom de projet GEMM (Gouvernance pour l'employabilité en Méditerranée).

Le système de formation professionnelle est placé sous la tutelle du ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi (MFPE) qui en assure la gouvernance avec l'appui de quatre grandes agences publiques : l'Agence tunisienne de la formation professionnelle (ATFP) qui accueille dans ses établissements 80% des stagiaires de formation professionnelle initiale, le Centre national de formation des formateurs et d'ingénierie de formation (CENAFFIF), le Centre national de formation continue et de promotion professionnelle (CNFCPP), en charge des développements de la formation continue auprès des entreprises et des personnes, et l'agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant (ANETI), responsable des mesures actives pour l'emploi. En outre, certains ministères disposent d'établissements de formation spécialisés, tout comme le secteur privé. L'ensemble est coordonné par une commission permanente associant les administrations concernées et les partenaires sociaux. Un Conseil supérieur de développement des ressources humaines, au rôle consultatif, réunit les ministères en charge de l'éducation et de la formation et les partenaires sociaux au moins une fois par an.

En somme, la gouvernance du système de FP s'appuie sur une pluralité d'institutions et d'acteurs de la vie sociale et économique entre lesquels existe un large consensus pour améliorer le système et le rendre plus efficace et plus équitable. Preuve en est, tout particulièrement, le travail préparatoire à l'élaboration de la stratégie nationale de la FP adopté en conseil interministériel le 11 décembre 2013. Ce document vise notamment à adopter une vision globale pour le développement de la FP et à rendre celle-ci plus réactive aux besoins des entreprises, des individus et de la société tout en améliorant son pilotage.

Les réformes engagées dans les années 90 ont consisté à introduire l'approche par compétences puis la démarche qualité dans le cadre d'une autonomie accrue des établissements de formation, à développer la FPC (formation professionnelle continue) et à associer les partenaires sociaux à tous les processus. Quoique la FP se soit bien développée, elle reste isolée des autres composantes du système d'éducation et de formation et sa portée demeure très en deçà des besoins et des objectifs gouvernementaux. Des questions se posent en matière de gouvernance ; la forte centralisation au niveau du MFPE ainsi que la coordination avec les agences ou entre agences sont des points perfectibles ; les réformes ont été insuffisamment accompagnées par des actions de formation ou des procédures d'évaluation ; le partenariat social en matière de FP, l'un des plus développés dans la région, pourrait encore gagner en importance.

La FPI (formation professionnelle initiale) ne reçoit qu'une faible part du montant très élevé de dépenses publiques affectées à l'éducation et à la formation¹ et, en dépit de l'instauration en 2009 d'une gestion par objectifs, l'allocation des ressources reste inégalitaire. Malgré les réformes entreprises, le financement de la FPC n'est pas encore pleinement efficace, la centralisation et la

¹ Quelque 0,32% du PIB pour la FPI contre 6,5% pour l'ensemble.

rigidité des procédures limitant le nombre d'entreprises bénéficiaires. Par ailleurs, l'existence de deux sources budgétaires distinctes (budget emploi et budget FP) et l'absence de comptabilité analytique et de système d'information intégré pénalisent la recherche d'une gestion axée sur les résultats. Le dispositif paraît souffrir aussi de l'absence d'un suivi satisfaisant des initiatives lancées : chèque formation, contrats d'objectifs avec certains établissements d'enseignement et de formation professionnelle, gestion budgétaire par objectifs, entre autres.

L'assurance qualité est une préoccupation majeure dans le développement de la FP en Tunisie et confère à ce pays un rôle leader en la matière dans la région. Qu'il s'agisse des études sectorielles et de l'élaboration de référentiels dans le cadre de l'approche par compétences, de l'établissement d'une CNQ (Cadre national de qualifications), du développement de l'alternance ou de l'apprentissage et de l'élaboration d'un répertoire national pour la qualité, la liste est longue des dispositifs susceptibles de nourrir une politique ambitieuse d'assurance qualité dans la FP. Il apparaît cependant qu'un certain nombre d'initiatives en sont restées au stade expérimental avant d'être abandonnées, et que d'autres n'ont toujours pas reçu l'appui et les mesures d'accompagnement suffisants. Globalement, faute du soutien des acteurs concernés, les fonctions d'information et d'évaluation n'ont pas été assez développées. S'ajoute à cela le handicap d'un système de FP encore isolé, sans passerelle avec les autres composants du système d'éducation et de formation et en contradiction avec les objectifs de la formation tout au long de la vie.

La procédure d'auto-évaluation engagée sous l'égide du comité national du programme GEMM a confirmé ces analyses. Les résultats attribués à la gouvernance sont relativement faibles, notamment en ce qui concerne la transparence et la responsabilité appliquées au respect des procédures dans les pratiques de gouvernance et aux recommandations des parties prenantes, en particulier des partenaires sociaux. En revanche, la pertinence du système, son équité sociale et le rôle économique de la FP obtiennent de bons résultats.

Dès lors, il convient de remédier aux insuffisances du pilotage en veillant :

- à élaborer une vision claire du rôle de la FP dans le développement du système de formation dans une perspective de formation tout au long de la vie ;
- à rebâtir les relations entre ministère et agences sur la base de véritables contrats-programmes négociés et soumis à des évaluations claires et efficaces ;
- à conduire une évaluation approfondie sur les réformes engagées ces dernières années ;
- à mettre en œuvre un système d'information intégré et transparent pour l'ensemble du système.

Ces objectifs supposent également une plus grande autonomie accordée aux différents acteurs sur la base de règles plus flexibles et de procédures pertinentes de financement et d'assurance qualité, ainsi que sur la promotion d'une véritable culture de la responsabilité et de la reddition des comptes. De ce point de vue, il convient de renforcer la coopération avec les partenaires sociaux à tous les niveaux et de veiller, y compris au moyen d'incitations appropriées, à ce que ces derniers jouent pleinement leur rôle. La dimension territoriale est sans aucun doute le niveau le mieux adapté à ce nouveau modèle de gouvernance qui doit s'instaurer entre les différentes parties prenantes, au plus près des demandes du marché du travail et des besoins des différents groupes cibles des politiques de formation. L'action conduite dans la région de Médenine doit être évaluée et le projet en cours d'élaboration dans la région de Gabès doit permettre d'en prolonger les démarches et d'en approfondir les leçons.

Dans ce contexte, il importe de donner une réelle autonomie aux établissements de formation afin qu'ils puissent mettre en œuvre les pédagogies adaptées aux besoins différenciés des élèves et stagiaires dans le cadre de l'approche par compétences. Ces initiatives réclament un développement vigoureux des pratiques d'évaluation, de diffusion des résultats et de débat sur les leçons tirées dans la perspective de politiques fondées sur des éléments probants.

INTRODUCTION

Ce rapport s'attache à décrire et à analyser la gouvernance de la FP en Tunisie. Depuis vingt ans, ce secteur est identifié comme essentiel au développement du pays. Il a donné lieu à une riche palette d'initiatives inscrites dans une logique de la demande. Celles-ci visent notamment à rénover les contenus et les méthodes de formation selon une approche fondée sur les compétences, à développer la FPC au bénéfice des entreprises et des personnes, à mettre en œuvre une politique ambitieuse d'assurance qualité et à associer les partenaires sociaux à toutes les étapes du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de FP. Ces changements ont été inscrits dans des textes réglementaires et législatifs, le plus important en date étant la loi de 2008. Cependant, l'application des réformes n'a pas été sans difficultés et, suite à la Révolution de 2011, est apparu le besoin de reprendre le chantier de la FP, d'où la nouvelle stratégie adoptée en décembre 2013.

Compte tenu de cette situation, on est en droit de se demander si les modalités de gouvernance sont bien adaptées à ces nouveaux développements. Comment le système de FP est-il géré et piloté ? Comment sont assurés son financement et l'allocation des fonds aux prestataires de formation ? Comment l'assurance qualité de l'ensemble est-elle effectuée ? Voici les principales interrogations, qui doivent être accompagnées de l'analyse des points forts et des points faibles de ces dispositifs.

Alors que les données 2013 du Forum économique mondial situent la Tunisie au 83^e rang sur 148 pays pour l'index de compétitivité globale, derrière la Turquie (44^e), la Jordanie (68^e) et le Maroc (77^e), mais devant l'Algérie (100^e) ou le Liban (103^e), elles placent son système d'enseignement supérieur et de formation à la 73^e place derrière le Liban (45^e), la Jordanie (56^e) ou la Turquie (65^e), mais devant l'Algérie (101^e), le Maroc (102^e) et l'Égypte (118^e). Ces bons résultats, tout relatifs, s'expliquent notamment par le taux d'accès à l'enseignement secondaire (59^e) et supérieur (71^e), mais aussi par la qualité de la gestion des écoles (66^e). Par ailleurs, la Tunisie est le pays de la région où la qualité de la formation de la main d'œuvre pose le moins de problèmes aux investisseurs pour entreprendre (ce point n'arrive qu'au quatorzième rang de leurs préoccupations derrière l'instabilité politique, la bureaucratie, l'accès au financement ou la qualité des infrastructures, tandis qu'elle figure au second rang en Turquie, au quatrième en Algérie et au sixième au Maroc). En revanche, l'accès à Internet dans les établissements de formation (95^e) et la formation des personnels desdits établissements (111^e) sont plus mal notés. Le fonctionnement du marché du travail est également considéré comme peu efficace, la Tunisie se situant au 132^e rang et au 136^e pour la participation des femmes. Parmi d'autres données produites par la Banque mondiale en 2010 sur la gouvernance, l'efficacité du gouvernement s'adapte un score de 63.2² derrière la Turquie (66), mais devant la Jordanie (57.4), le Maroc (48.8), le Liban (43.1), l'Égypte (40.2) ou l'Algérie (34.0).

Par ailleurs, comme le montre l'ETF dans son rapport de 2011 sur l'emploi et l'employabilité dans les pays couverts par l'Union pour la Méditerranée (Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Monténégro, Palestine, Syrie, Tunisie et Turquie) reste améliorable. Certes, grâce aux investissements massifs dans l'éducation et dans la formation (4,60% du PIB en 2010, selon l'Institut National de la Statistique), le taux d'alphabétisation des jeunes (15-24 ans) s'élevait à 97,3%, juste derrière la Jordanie (99,1% en 2011), la Turquie (98,7% en 2011), et le Liban (98,7% en 2007) mais assez nettement devant l'Algérie (91,8% en 2006), l'Égypte (89,3% en 2012) et le Maroc (81,5% en 2011). Mais le taux d'alphabétisation de la population adulte n'atteignait que 79,6% en 2011, ce alors que la Turquie affichait un taux de 94,9%, la Jordanie de 97,9% (2012) et le Liban de 75,8% (2009) face aux 73,9% de l'Égypte (2012), aux 72,6% de l'Algérie (2006), et aux 50,6% du Maroc (2009).

² Le meilleur score parmi les pays de l'Union Européenne est atteint par la Finlande avec 99.5 et le moins bon par la Roumanie avec 50.2.

En même temps, l'amélioration du taux d'instruction n'a pas encore eu de conséquence satisfaisante sur l'emploi. En 2011, le taux d'activité, de 47,2%, restait sous la barre des 50% chez les plus de quinze ans. Il s'établissait à 70,1% chez les hommes et à seulement 24,9% chez les femmes. De son côté, le taux d'emploi stagnait à 44,3% tandis que le taux de chômage atteignait 18,3% et même 27,4% chez les femmes. A noter que le taux de chômage s'élève avec le niveau d'éducation : plus de 29% pour les diplômés du supérieur, 20,5% pour ceux du secondaire, 12,4% au niveau de l'éducation primaire et 8% pour les non scolarisés. Bien que la FPI ne concerne que peu d'élèves au niveau du secondaire (11% contre 15% en Jordanie, 27% au Liban et 43% en Turquie), le chômage affecte également ses diplômés avec une croissance très forte depuis 2005 et surtout depuis 2011, où il s'établissait à presque 30%.

Comme le remarque l'ETF, ces données s'expliquent en grande partie par le contexte économique difficile à la suite de la Révolution, mais aussi par un décalage entre les demandes de l'économie et les formations dispensées par les Etablissements de Formation Professionnelle (EFP). En tout état de cause, ces données sont des indicateurs du besoin d'améliorer substantiellement la qualité et la pertinence du système d'éducation et de formation, notamment la FP, tout en mettant l'accent sur le renforcement de la gouvernance.

Ce rapport considère trois grandes composantes du système de FP :

- la formation professionnelle initiale destinée aux jeunes qui sortent des filières de l'éducation nationale à différents niveaux ;
- la formation professionnelle continue en cours d'emploi pour les salariés des entreprises ;
- la formation complémentaire pour les demandeurs d'emploi (programmes actifs d'emploi).

Le rapport s'appuie notamment sur :

- les informations rassemblées par l'expert national Brahim Toumi, selon la méthodologie du projet GEMM de l'ETF et consacrées à la gouvernance en général, au financement, et à l'assurance qualité dans la FP en Tunisie ;
- le document d'orientation pour la réforme de la FP en Tunisie préparé par le ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi (MFPE) publié en juillet 2013 ;
- les rapports ETF de 2010 et 2013 dans le cadre du processus de Turin ;
- d'autres publications de l'ETF consacrées à l'emploi et l'employabilité dans les pays du partenariat euro-méditerranéen³ et au partenariat social⁴ ;
- l'évaluation d'opérations d'appui budgétaire relatives à la coopération entre la Commission européenne et la Tunisie, dont le rapport final a été publié en mars 2011 ;
- le document « Les mécanismes du financement de la formation professionnelle : Algérie, Maroc, Sénégal, Tunisie » publié par l'Agence française de développement en 2005.

³ Union for the Mediterranean regional employability review, ETF , 2011

⁴ Les partenaires sociaux dans l'enseignement et la formation professionnelle dans le sud de la méditerranée, un processus en phase de maturation, Gérard Mayen, ETF, 2011

1. CARTOGRAPHIE DE LA GOUVERNANCE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE – POINTS CLEFS

1.1 Gestion du système de formation professionnelle

Conformément à la Loi n°10 de 2008, «la formation professionnelle constitue une composante principale du système de développement des ressources humaines, en complémentarité et en synergie avec les secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de l'emploi, pour qualifier les demandeurs de formation sur les plans professionnel, social et culturel, développer les capacités professionnelles des travailleurs et doter l'entreprise économique des moyens d'améliorer sa productivité et d'accroître sa compétitivité».

La FP est assurée sous la tutelle pédagogique MFPE.

Sous la tutelle directe du ministère figurent quatre agences d'exécution exerçant leur rôle dans le cadre de contrats programmes fondés sur une logique de moyens.

- L'Agence tunisienne de la formation professionnelle (ATFP)⁵ gère 136 établissements, dispose de près de 2.000 formateurs et de 900 conseillers d'apprentissage, opère dans 13 secteurs de formation en mode résidentiel, en alternance ou en apprentissage, et accueille plus de 80% de l'ensemble des stagiaires de FPI ; parmi ces centres, 14 sont destinés aux jeunes filles dans les zones rurales (environ 1.000 jeunes filles par an).
- Le Centre national de formation des formateurs et d'ingénierie de formation (CENAFFIF)⁶ a pour mission de définir les méthodologies relatives aux différents domaines de l'ingénierie de la formation, d'élaborer et d'actualiser les programmes de formation, de former les formateurs aux plans pédagogique et technique et de veiller au développement de l'ingénierie de formation.
- Le Centre national de formation continue et de promotion professionnelle (CNFCPP)⁷ assure la gestion des programmes et des outils de financement de la FPC (et en particulier le crédit d'impôt et le droit de tirage), l'assistance auprès des entreprises et la mise à niveau des intervenants dans le domaine de la FPC, ainsi que la mise en œuvre de la promotion professionnelle, en particulier dans des instituts de promotion professionnelle destinés aux personnes.
- L'Agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant (ANETI)⁸ se charge principalement de l'animation du marché de travail ainsi que de la mise en œuvre et de la réalisation des programmes de promotion de l'emploi et d'insertion des jeunes.

L'offre de formation professionnelle est également assurée par :

- l'Office national de tourisme tunisien (ONTT), sous la tutelle du ministère du Tourisme, qui gère huit EFP spécialisés dans le tourisme et l'hôtellerie ;
- l'Agence de vulgarisation et de formation agricole (AVFA), sous la tutelle du ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques, qui gère 39 EFP ;

⁵ www.atfp.edunet.tn/

⁶ [/www.cenaffif.edunet.tn/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=28](http://www.cenaffif.edunet.tn/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=28)

⁷ [/www.cnfcpp.nat.tn/](http://www.cnfcpp.nat.tn/)

⁸ www.emploi.nat.tn/fo/Fr/global.php

- le ministère de la Défense nationale qui gère 12 EFP ;
- le ministère de la Santé qui gère 18 EFP ;
- le secteur privé de FPI qui comporte environ 930 EFP opérant principalement dans le tertiaire ;
- le secteur privé de la FPC qui comporte environ 2.700 structures assurant des sessions de formation continue pour les entreprises ;
- l'Institut national pédagogique et de formation continue agricole, sous la tutelle de l'Agence de valorisation de la formation agricole (AFVA), qui assure le développement de l'ingénierie de formation et la formation des formateurs dans le secteur de l'agriculture et de la pêche en collaboration avec le CENAFFIF.

Le MFPE exerce un rôle prépondérant dans la gouvernance de l'ensemble. Il élabore la politique du gouvernement en matière de FP, la met en œuvre et en assure l'évaluation ; il prépare les stratégies, les plans d'action et les programmes pluriannuels ; il assure la coordination entre intervenants ; il exerce le pilotage et la mise en cohérence globale ; il met en œuvre des projets innovants, tels que la CNQ (classification nationale des qualifications) ou la VAE (validation des acquis de l'expérience).

D'autres organismes jouent un rôle dans la gouvernance de la FP :

- les directions régionales du ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi (DRFPE), aux moyens très limités et sans autorité ni sur les EFP de l'ATFP, ni sur les bureaux de l'emploi ou les représentations du CNFCPP ;
- le Conseil national de la formation professionnelle, transformé en 2002 en Conseil supérieur de développement des ressources humaines, qui comprend des représentants des ministères de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la FP et de l'emploi, ainsi que des organisations professionnelles et civiles. Il se réunit en principe au moins une fois par an. Son rôle est consultative ;
- la Commission permanente de coordination de la FP qui rassemble autour du MFPE les autres structures publiques et les partenaires sociaux, dont l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA), l'Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche (UTAP), la Fédération tunisienne de l'hôtellerie (FTH) et l'Union générale tunisienne du travail (UGTT) ;
- le Conseil économique et social ;
- les conseils d'entreprises des différentes agences nationales (ATFP, CENAFFIF, CNFCPP, ANETI) et les partenaires sociaux avec un rôle consultatif ;
- les comités régionaux de la FP ;
- depuis 1994 les EFP disposent en principe de conseils consultatifs où siègent des professionnels qui sont devenus des conseils d'établissements en 2000 avec des pouvoirs étendus et une présidence assurée par un représentant professionnel. Mais aujourd'hui, la plupart de ces conseils ne sont plus opérationnels.

Cette organisation découle d'une évolution de plus de vingt ans qui a conféré à la FP un rôle majeur avec la loi d'orientation de 1993, révisée en 2008, et du programme de soutien MANFORM lancé en 1996⁹ afin de mettre en place le pilotage de la FP par la demande. L'autonomie donnée aux

⁹ En deux étapes : MANFORM 1 de 1996 à 2006 et MANFORM 2 de 2007 à 2011.

opérateurs de formation, le lancement d'une démarche qualité ambitieuse, la mise en œuvre d'outils permettant de financer les développements de la FPC auprès des entreprises et des particuliers et l'association des partenaires sociaux à l'ensemble des processus ont été des étapes importantes de ce développement, ainsi que la mise en place d'une ingénierie de formation basée sur l'approche par compétences avec l'identification de répertoires de compétences et l'élaboration des programmes en conséquence. Les modalités de gouvernance ont évolué durant cette période avec l'inscription de la FP au sein du ministère de l'emploi en 1991, son rattachement en 2002 au ministère de l'éducation, puis son retour dans le giron du ministère de l'emploi en 2010 après avoir constaté que l'intégration n'avait pas bien fonctionné et que le pilotage par la demande serait mieux assuré en relation avec les politiques d'emploi.

Toutes ces réformes ont produit des résultats substantiels. Au-delà des initiatives déjà évoquées, il convient d'ajouter le développement de la fonction d'information et d'orientation professionnelle, avec la création de 67 responsables d'information, d'orientation et d'accompagnement au sein de l'ATFP, chiffre qu'il est prévu de porter à 85 à l'horizon 2015. En termes quantitatifs, le système de FPI s'est développé vigoureusement grâce à la création de nouveaux établissements et à la diversification des filières. Après une croissance rapide des effectifs formés à partir de 1995¹⁰, il accueillait en 2009 près de 139.000 stagiaires en formation initiale et assurait, selon l'UNESCO, 11% des recrutements d'élèves au niveau du second cycle de l'enseignement secondaire. Néanmoins, la croissance semble avoir ralenti et les capacités d'accueil restent globalement sous-utilisées. L'absence de passerelles (pourtant prévues par la loi de 2008) entre l'éducation et la FP constitue un handicap, surtout pour la FPI.

La FPC aussi a connu un essor important, dû en particulier au système de ristourne sur la taxe à la formation professionnelle (TFP)¹¹ fixée par décret en 1994 (convertie ultérieurement en crédit d'impôt) et au Programme national de formation continue pour les PME de 1995 (transformé par la suite en droit de tirage). Le nombre d'entreprises bénéficiaires de ces instruments de financement est passé de 1.700 en 2003 à 7.600 en 2010, année où la FPC a concerné plus de 208.000 stagiaires (contre 4.865 entreprises et 204.000 stagiaires en 2011, soit un nombre à peu près équivalent de bénéficiaires).

Par ailleurs, la promotion professionnelle a vu ses effectifs passer de 1.550 en 2003-04 à plus de 2.011 en 2010-11, parmi lesquels près de 600 avaient été diplômés.

En résumé, la gouvernance du système de FP s'appuie sur une pluralité d'institutions publiques ou privées et d'acteurs de la vie sociale ou économique entre lesquels existe un large consensus pour améliorer le système et le rendre plus efficace, plus équitable et plus apte à répondre aux grands enjeux économiques et sociaux de la Tunisie. Ces dernières années, les initiatives en ce sens ont été nombreuses : en novembre 2012, tenue du congrès national pour la réforme du dispositif national de FP organisé par le MFPE, puis signature d'un accord-cadre¹² entre le MFPE et l'UTICA ; en janvier 2013, «pacte social» signé entre l'UTICA, l'UGTT et le gouvernement avec un chapitre dédié à l'emploi et la FP ; le 11 décembre 2013, travail préparatoire à l'élaboration de la stratégie nationale de la FP adopté en conseil interministériel.

¹⁰ De 8.000 nouveaux inscrits et 10.000 stagiaires en cours de formation en 1995 à 35.000 et 50.000 respectivement en 2004 selon l'AFD.

¹¹ La TFP avait été introduite dès 1956. Basée sur un prélèvement de 2% sur la masse salariale des entreprises (1% seulement pour les entreprises manufacturières) elle visait à inciter les entreprises à investir dans la mise en œuvre d'actions de formation de leurs personnels afin de bénéficier d'une ristourne.

¹² Cet accord, de novembre 2012, porte sur la recherche d'une meilleure articulation entre emploi et formation, l'engagement de créer un cadre opérationnel pour mieux assurer la gouvernance du système de la FP, la mobilisation des entreprises et la création d'une unité d'appui à la formation dans chaque secteur.

Cependant, un certain nombre de difficultés paraissent entraver ces développements du point de vue de la gouvernance.

- La division des rôles existante entre un ministère chargé de l'élaboration politique, du contrôle et de l'évaluation, et des agences responsables de la mise en œuvre et dotées d'une grande autonomie de gestion, ne permet pas de bien distinguer les fonctions, alors qu'elle devrait être le gage d'une meilleure efficacité.
- Le fait que les modalités des contrats d'objectifs soient régies par les procédures prévues dans le décret n°2002-2198 du 7 octobre 2002 relatif aux modalités d'exercice de la tutelle sur les entreprises publics n'ayant pas le caractère administratif quant aux modalités d'approbation de leurs actes de gestion, aux modes et aux conditions de désignation des membres des conseils d'établissement et à la fixation des obligations mises à leur charge. Plus généralement, les fonctions de contrôle et d'évaluation restent à améliorer.
- Les réformes fondamentales engagées depuis vingt ans (passage à un pilotage par la demande, ingénierie du système par l'approche par compétences et développements de l'alternance) n'ont pas été accompagnées par un effort suffisant dans la production d'indicateurs et de procédures capable de bâtir un système satisfaisant de suivi et d'évaluation. La formation des intervenants à tous les niveaux laisse aussi à désirer.
- La question de la coordination et de la collaboration entre des agences qui ont été mises en place simultanément en 1993, reste posée. Ainsi, le développement de l'ingénierie de formation par le CENAFFIF pourrait faire l'objet d'une meilleure articulation afin de répondre aux besoins de l'ATFP et d'autres opérateurs de formation.
- La coopération entre les agences de la FP et de l'emploi, notamment entre l'ANETI et le CNFCPP, pourrait être améliorée en tirant profit du fait que les deux agences dépendent du même ministère.
- Alors que les réformes de la FP ont visé à l'inscrire dans la perspective de la formation tout au long de la vie, que la FP, l'éducation et l'enseignement supérieur bénéficient d'une instance de réflexion assurée par le conseil supérieur pour le développement des ressources humaines et que la FP est restée de 2002 à 2010 sous la tutelle du ministère de l'éducation, force est de constater qu'il n'existe pas de passerelle entre les filières de FPI (CAP, BTP, BTS¹³) et celles de l'éducation secondaire et du supérieur. Pourtant, une avancée a été faite en juin avec la possibilité de créer une passerelle pour les bacheliers entre un niveau BTS et une licence académique ou appliquée.
- Malgré les multiples organes de concertation entre institutions publiques, fédérations d'employeurs et syndicats, le partenariat social en matière de FP reste peu consistant. En effet, le rôle de ces organes est seulement consultatif et n'inclut pas, semble-t-il, la préparation des documents stratégiques. Par ailleurs, une meilleure préparation et formation des intervenants pourraient rendre les débats plus constructifs. Le tripartisme n'est pas toujours de mise, d'où les plaintes répétées de l'UGTT qui aimerait prendre davantage part aux concertations et aux décisions.
- Bien que le département de la FP du MFPE soit doté de directions régionales, ces services n'ont que des pouvoirs très limités, faute de moyens. En effet, l'implication des régions dans la gouvernance de la FP est marginale. La décentralisation de l'ATFP et de l'ANETI sont cependant à l'étude et pourraient améliorer les choses de ce point de vue.

¹³ Certificat d'aptitude professionnelle (CAP), brevet de technicien professionnel (BTP) et brevet de technicien supérieur (BTS)

En définitive, la définition de la politique nationale et la planification stratégique sont toujours très centralisées au sein du MFPE ; elles s'appuient sur une pluralité d'acteurs institutionnels entre lesquels les responsabilités se recoupent partiellement et la coordination demeure insuffisante ; par ailleurs, elles manquent d'outils et de mécanismes de suivi et d'évaluation à la hauteur des ambitions des réformes entreprises.

1.2 Financement et allocation des ressources

1.2.1 Le financement

Le financement de la FP provient de plusieurs sources. Aux dotations budgétaires de l'Etat s'ajoutent le Fonds de promotion de la FP et de l'apprentissage¹⁴ (FPFPA) alimenté par le reliquat de la TFP non affecté aux dépenses de FPC des entreprises, ainsi que les prêts et les dons des bailleurs de fonds. Le budget de la FPI s'établissait ainsi à 225 millions TND (dinars tunisiens) en 2012¹⁵, en augmentation de 8,6% par an depuis 2010, ce qui représentait 0,32% du PIB. A cela il convient d'ajouter le budget du CFPCPP¹⁶, les dépenses des entreprises (dans le cadre ou non de la TFP), les contributions des ménages, notamment pour le financement de l'accueil dans les EFP privés, et enfin les budgets de FP des ministères de l'agriculture, du tourisme, de la défense et de la santé, ainsi que de leurs agences (ONTT et AFVA) pour lesquelles nous ne disposons pas d'estimations. Au total, ces sommes restent cependant très inférieures à celles consacrées par l'Etat à l'éducation et à l'enseignement supérieur qui s'élevaient en 2008-09 à 6,5% du PIB, le taux le plus élevé de tous les pays de la région méditerranéenne, dont 1,7% destinés à l'enseignement supérieur.

Depuis 2009, le MFPE est secteur pilote dans la mise en œuvre de la gestion par objectifs. Son budget intègre celui des agences sous tutelle et se divise en trois composantes (FP, emploi, pilotage et appui), chacune disposant d'un programme annuel de performances qui détaille les objectifs pour l'année N, les indicateurs de performance et les ressources correspondantes, mais aussi un rapport annuel de performances pour l'année N-1 selon les mêmes indicateurs. La gestion par objectifs a également introduit la notion de cadre de dépenses à moyen terme qui est une estimation budgétaire glissante. L'exécution du budget passe par une procédure d'ouverture des crédits effectuée par le ministère des Finances sur proposition du ministère concerné. Le contrôle est exercé à la fois en interne (inspection générale du ministère et de chaque établissement) et en externe (inspection générale administrative et financière relevant de la présidence du gouvernement, et contrôle général des finances).

Si ce système de préparation et de suivi budgétaire a amélioré la capacité de suivi et de pilotage des réformes, le cadre de dépenses à moyen terme demeure un document financier qui ne permet pas l'analyse des politiques. Le travail est par ailleurs rendu complexe et fastidieux en l'absence d'un système d'information couvrant le MFPE et ses agences. Enfin, il reste incomplet, car le MFPE n'a aucune indication ni aucun contrôle sur les budgets des autres ministères formateurs et de leurs agences. Les ressources provenant des bailleurs de fonds sont apportées au ministère du Développement et de la Coopération internationale qui exerce de ce fait un rôle majeur dans la conduite des stratégies sectorielles, y compris pour la FP.

La TFP est prélevée par le ministère des Finances. Au total, son montant pouvait être évalué à 93 millions TND en 2012, dont 30 affectés au crédit d'impôt et 63 au FPFPA. Une partie de ce fonds,

¹⁴ Géré par le MFPE et ses agences et qui, au niveau de 63 millions TND, représentait en 2012 plus de 33% de la dotation de l'Etat.

¹⁵ Et 250 millions TND en 2013 selon les prévisions, tandis que l'ensemble du budget du MFPE qui comprend aussi celui du CNFCPP, de l'ANETI et du fonds pour l'emploi, s'élevait à 818 millions TND en 2012.

¹⁶ Imputé sur le budget de l'emploi et qui atteignait 20 millions TND en 2012.

10 millions TND en 2012, était consacrée sous le nom de droit de tirage à la FPC dans les entreprises. Par conséquent, sur les 90 millions TND de la TFP, environ 40 revenaient à la FP en entreprise, un peu moins de la moitié.

Au total, la FPI bénéficiait ainsi en 2012 d'environ 215 millions TND¹⁷, hors contributions des autres ministères formateurs et des dépenses des ménages, et la FPC d'environ 65 millions TND¹⁸, hors participation des entreprises au-delà de la contribution à la TFP.

1.2.2 L'allocation des ressources

L'essentiel de la dotation de l'État est consacré aux dépenses de fonctionnement dont les salaires représentent environ 80%¹⁹. En revanche, les montants provenant du PFPFA sont principalement destinés aux dépenses d'investissement qui pesaient en 2012 plus de 20% du budget du MFPE. Cette année-là, près de 88% avait été orienté vers l'ATFP, 7,5% vers le CNFCPP, 2% vers le CENAFFIF et 2,5% vers les services centraux du MFPE.

Les salaires des personnels sont payés directement par chaque institution. Les EFP de l'ATFP préparent un budget relatif aux dépenses hors salaires. Pour ce qui concerne les dépenses pédagogiques, le budget s'appuie sur une nomenclature établie par l'ATFP par groupes d'élèves selon les diverses spécialités. Seuls les frais d'hébergement et de restauration sont calculés par stagiaire. L'ATFP dispose enfin d'une enveloppe limitée consacrée à la maintenance et à l'acquisition d'équipements supplémentaires qu'elle attribue à quelques centres en fonction de leur dynamisme et de leurs besoins. La mise en œuvre de contrats d'objectifs sur critères qualitatifs et quantitatifs basés sur des plans triennaux glissants se développe dans certains EFP à titre expérimental, mais avec un suivi qui ne paraît pas assez rigoureux.

Ce système d'allocation de ressources est inégalitaire dans la mesure où il ne s'appuie pas sur le nombre d'élèves, mais sur le nombre de groupes d'élèves²⁰. Les inégalités proviennent aussi de la mauvaise répartition des enseignants/formateurs, en surnombre dans certains centres et insuffisamment nombreux dans d'autres à cause d'une gestion centrale rigide qui limite les possibilités de redéploiement.

Instauré en 2006, le chèque formation est destiné aux stagiaires accueillis dans des centres privés et dans des spécialités et régions jugées prioritaires pour le développement économique. Le stagiaire sélectionné reçoit une subvention allant de 70% à 90% du coût de la formation pour une durée de jusqu'à deux ans. Le système est géré par une commission nationale ad-hoc. Si le nombre de bénéficiaires a augmenté, il n'a pas atteint les résultats escomptés. Une évaluation interne a été assurée par les services du MFPE et a été communiquée aux différents ministères (2011-14) ainsi qu'à la commission concernée et au ministère des Finances. Il s'agit d'un dossier important, vu que le chèque formation peut être considéré comme une certaine forme de gouvernance, à l'avant-pointe du partenariat entre le public et privé puisqu'il délègue l'exécution d'un programme de l'État.

La TFP a été instaurée en 1970, mais le système de financement de la FPC a été revu en 2009 afin d'en améliorer l'efficacité et de limiter la charge pour l'État²¹ grâce à l'allègement des procédures. Les

¹⁷ Sachant que 10 des 63 millions TND du PFPFA allaient à la FP dans les entreprises au nom du droit de tirage.

¹⁸ Dont 30 millions TND pour le crédit d'impôt, 10 pour le droit de tirage et 20 pour le budget du CFPCPP.

¹⁹ Données issues du budget 2013.

²⁰ Qui peuvent varier considérablement en fonction du degré de remplissage de chaque classe.

²¹ Le système de la ristourne amenait l'État à faire l'avance aux entreprises avant de vérifier la conformité des dépenses engagées ; la procédure pouvait durer jusqu'à trois ans avant la fin de la vérification et le remboursement à l'État des sommes indument attribuées.

instruments de financement sont maintenant le crédit d'impôt, qui a remplacé la ristourne, le droit de tirage, qui a remplacé le Programme national de formation continue, et l'aide à l'investissement.

- Les entreprises assujetties à la taxe sont incitées à développer la FPC grâce à une avance sur la taxe (ou crédit d'impôt) pouvant aller jusqu'à 60% de la TFP due au titre de l'année précédente. La formation peut concerner des actions inter ou intra-entreprises. Un bilan pédagogique et financier des actions doit être présenté pour validation au CNFCPP à la fin de la formation.
- Les entreprises ayant contribué au développement de la FPI en apprentissage ou en alternance, soit en interne soit au travers d'un partenariat avec une organisation professionnelle et d'une convention avec le CNFCPP, peuvent également bénéficier de droits de tirage sous la forme de subventions de l'Etat. Ce dispositif vise surtout les PME. Les décisions d'attribution sont prises par le CNFCPP. Elles sont précédées d'un examen par une commission nationale auprès du MFPE pour les projets d'un coût supérieur à 50.000 TND et par des commissions régionales auprès des DRFPE pour les projets d'un coût moindre. Ces commissions associent les administrations concernées et les partenaires sociaux.
- L'aide à l'investissement consiste en une subvention accordée aux entreprises pour les dépenses de formation liées à un investissement technologique. Les montants demeurent dans la plupart des cas insignifiants.

En raison de leur développement, ces outils ont concerné jusqu'à 7.625 entreprises en 2010. Mais alors que le nombre d'entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt maintenait en 2011 une croissance modérée, le nombre de celles bénéficiaires du droit de tirage enregistré une chute brutale de plus de la moitié, pour un total de 4.865 entreprises. Parallèlement, le nombre de participants concernés diminuait légèrement pour se situer à 204.000. Ces évolutions sont dues aux difficultés liées à la crise économique actuelle, mais aussi aux changements intervenus dans les mécanismes de financement. Le système conserve certaines lourdeurs et rigidités dont les véritables raisons mériteraient d'être étudiées et discutées avec les partenaires concernés. Mais, surtout, il ne bénéficie qu'à moins de 8% des entreprises soumises à la TFP, à peu près 110.000 en 2007.

1.2.3 Conclusions

La FPI ne reçoit qu'une faible part du montant très élevé des dépenses publiques affectées à l'éducation et à la formation et, malgré l'instauration de la gestion par objectifs depuis 2009, l'allocation des ressources reste inégalitaire. En dépit des réformes entreprises, le système de financement de la FPC n'est pas encore pleinement efficace, la centralisation et la rigidité des procédures limitant le nombre d'entreprises bénéficiaires. Par ailleurs, l'existence de deux sources budgétaires distinctes (budget emploi et budget FP) et l'absence d'une comptabilité analytique et d'un système d'information intégré sont des handicaps dans la recherche d'une gestion axée sur les résultats. Le système semble souffrir également de l'absence d'un suivi satisfaisant des initiatives lancées : chèque formation, contrats d'objectifs avec certains EFP ou gestion par objectifs, entre autres.

1.3 Assurance qualité

L'assurance qualité est au cœur d'une série d'initiatives lancées en Tunisie, notamment dans le cadre du programme MANFORM. Il s'agit de la mise en œuvre de la logique basée sur la demande, de l'introduction et du développement de l'approche par compétences, des développements de la formation en alternance et par apprentissage, du partenariat avec les secteurs professionnels et avec les partenaires sociaux à tous les niveaux et, en dernier lieu, de la démarche qualité avec l'introduction du référentiel de qualité pour les EFP et l'inscription dans la logique de la certification ISO 9001.

1.3.1 L'évaluation des besoins du marché du travail et de la société

Il n'existe pas de système global et systématique d'analyse des besoins en compétences et en qualifications professionnelles. Cela aurait pu être le rôle de l'Observatoire National de l'Emploi et des Qualifications (ONEQ) mis en place à la fin des années 90 avec le soutien de la Banque Mondiale, mais le rattachement de la FP à l'éducation, en 2002, a conduit à spécialiser l'ONEQ dans des questions spécifiques aux politiques d'emploi avant d'en faire une direction du MFPE.

L'évaluation des besoins du marché du travail s'est développée dans le contexte de la mise en œuvre de l'approche par compétences par le biais des études sectorielles. Celles-ci sont conduites par le CENAFFIF qui dresse des «portraits de secteurs» permettant de définir les besoins au plan qualitatif et quantitatif, secteur par secteur. Neuf portraits ont été dressés depuis 2006, mais aucun n'a encore été actualisé. Depuis 2010, des études sont conduites au niveau régional sous la houlette de comités de pilotage associant les fédérations professionnelles (UTICA, UTAP, FTH). Cette approche n'est pas exempte de difficultés : changements rapides du contexte économique, absence de système d'informations fiables, lourdeur des enquêtes et qualification insuffisante des enquêteurs, mais aussi des représentants des entreprises enquêtées. L'ONEQ n'est pas impliquée dans ces études.

De par leur nature macroéconomique, les statistiques de l'ANETI ne permettent pas une évaluation satisfaisante des besoins en qualification. Très peu d'EFPE suivent l'insertion des jeunes sur le marché du travail. Enfin, comme l'indique le document d'orientation pour la réforme de la FP, la carte nationale de la FP n'est pas opérationnelle.

1.3.2 Les procédures d'ouverture, de qualification et d'accréditation des EFP

La création d'un EFP public s'opère sur la base d'une étude d'opportunité qui prend en compte les besoins dans le secteur ou la région visés. Les procédures diffèrent selon les EFP. Après la suppression en 2001 de l'agrément préalable, l'ouverture de centres privés s'effectue sur la base du respect d'un cahier des charges simplifié; l'homologation est individuelle et dépend des qualifications et des diplômes préparés. En revanche, l'homologation des formations publiques²² s'effectue au plan national et s'applique automatiquement à tous les centres concernés.

En vertu de la loi de 2008, un processus d'habilitation basé sur un dispositif d'évaluation certificative issu de la CNQ a bien été conçu pour remplacer le système d'homologation, mais il n'est toujours pas opérationnel.

1.3.3 L'élaboration des référentiels de compétences et des contenus de formation

Dans le cadre de l'approche par compétences, les répertoires sectoriels d'emploi et de compétences sont élaborés en étroite relation entre le MFPE et les fédérations professionnelles à partir d'études sectorielles. Le CENAFFIF contribue à ce travail qui se poursuit jusqu'à la production des programmes. A ce jour, 420 programmes sur 457 ont été révisés dans le contexte de l'approche par compétences. Cependant cette démarche semble mal maîtrisée, en partie à cause de l'accompagnement insuffisant des formateurs dans la phase d'application dans les EFP. La synergie entre le CENAFFIF et les opérateurs, surtout en matière d'ingénierie pédagogique, demande à être améliorée.

La loi de 2008 constitue une base juridique pour la production de qualifications relevant de la FP en coopération avec les partenaires sociaux. Elle prévoit la mise en œuvre d'un cadre général de référence basé sur la CNQ permettant la production des référentiels de formation et de certification dans une démarche à la fois cohérente et systématique. Une commission nationale a bien été mise en

²² Au sein de l'ATFP.

place par décret en 2009, mais certains textes ne sont pas encore adoptés et le chantier reste en cours.

Aujourd'hui, la mise en œuvre des contenus se fait pour l'essentiel dans le cadre de formations en alternance ou en apprentissage qui concernent 91% des élèves de la FPI. La réalité est pourtant moins brillante que ne pourraient le laisser supposer les chiffres : les tuteurs manquent de formation et leur travail a besoin d'être précisé et encadré par des textes réglementaires ; les EFP ne procèdent pas systématiquement au suivi des périodes en entreprise qui ne sont toujours pas prises en compte dans les contenus des formations ; l'accompagnement est insuffisant et l'engagement des entreprises concernées est faible, surtout dans les centres de l'AFVA où la petite taille des entreprises et la saisonnalité de l'agriculture compliquent encore la tâche.

1.3.4 La formation et la qualification des personnels

Il n'existe pas à ce jour de normes sur la formation des personnels des EFP. La loi de 2008 avait prévu l'élaboration d'un référentiel adapté à la formation des formateurs, mais il n'a été que très partiellement appliqué de sorte que les recrutements récents ont été menés sur la base de procédures très allégées, qui ne garantissent pas l'adéquation des compétences aux fonctions exercées.

Les personnels des EFP dépendent de leurs recruteurs : ATFP, ONTT, AFVA, etc. Cependant leur formation ne relève pas de ces institutions, mais du CENAFFIF, lequel ne peut intervenir que sur demande desdites institutions. Aussi l'offre quantitative du CENAFFIF, surtout en matière technique, pourrait-elle être améliorée.

Un effort a été engagé voici peu pour pallier ces difficultés. En 2012, 380 formateurs et conseillers d'apprentissage venant de l'ATFP, de l'ONTT et de centres privés ont été formés à l'élaboration de modules de formation ; 280 ont reçu un complément de formation, tout comme 118 formateurs des ministères de la défense et de l'intérieur.

1.3.5 Les mécanismes d'évaluation du système

Jusqu'à une période récente, l'évaluation globale du système ne donnait lieu à aucune approche systématique. Comme mentionné antérieurement, l'ONEQ, contrairement à son ambition initiale, n'exerce qu'une fonction de suivi des programmes des politiques de l'emploi et n'est pas en mesure de tirer les leçons des succès et des échecs. L'absence d'un système d'information entrave la mise en œuvre de procédures rigoureuses de suivi et d'évaluation, si bien que les opérations engagées à ce titre sont ponctuelles. Des études concernant l'impact de la FPI ont été engagées entre 1999 et 2007, mais leur complexité, leur coût et leur difficulté d'exploitation ont conduit à leur abandon. Des études sur l'insertion ont aussi été conduites par certains EFP depuis 2000 avec l'appui de l'ONEQ. Le dispositif de formation aurait tout à gagner à une généralisation de ces initiatives pour rendre plus visible le cheminement professionnel des lauréats dans ou hors de leur secteur d'origine.

Considérant la fonction d'évaluation comme une exigence, la loi de 2008 a prévu à cet effet la création de plusieurs commissions associant le MFPE, ses agences, les partenaires sociaux et les opérateurs de formation pour effectuer un suivi des chantiers de réformes en cours à ce sujet : une commission nationale permanente de coordination de la FP, une autre de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la CNQ et une troisième d'évaluation de l'assurance qualité dans la FP. Mais l'opérationnalité de ces commissions n'est pas encore pleinement effective. La mise en place d'un corps d'inspecteurs pédagogiques créé en 2010 s'effectue dans une certaine confusion, faute d'une vision partagée sur leur rôle et, entre autres, sur l'équilibre à tenir entre la sanction et le soutien.

Quelques instruments pour bâtir un système d'information ont été créés. Il s'agit en particulier des systèmes Controlling²³, puis Simform, d'information et de monitoring de la formation dans les EFP, du cadre de dépenses à moyen terme et de la gestion budgétaire par objectifs. Pourtant, selon le document d'orientation pour la réforme de la FP, «ces initiatives sont restées des expériences isolées, non harmonisées, non capitalisées et surtout non opérationnelles d'une manière adéquate». Comme le souligne le document, «à l'exception de quelques efforts timides, et malgré l'importance que revêt l'évaluation en tant que garant de la qualité de la formation, elle demeure quasi absente à tous les niveaux en partant de l'évaluation des acquis des apprenants jusqu'à l'évaluation des processus de formation en passant par l'évaluation des acquis des formateurs».

1.3.6 L'assurance qualité dans les EFP

Une vaste réforme a été engagée dans le cadre du programme MANFORM depuis 2002 en vue de développer l'assurance qualité dans les EFP. L'opération a conduit à l'élaboration d'un répertoire national pour la qualité de la FP adopté par la quasi-totalité des EFP, et à l'obtention par 23 EFP²⁴ de la certification ISO 9001 en 2008. Toutefois, l'absence de suivi et la faible adhésion des personnels à un système qui leur apportait un surcroît de travail a freiné cet effort au point de mener à son abandon en 2012. Il est aussi apparu que le système conçu ne permettait pas d'évaluer la pertinence des formations.

Néanmoins, une formation des acteurs à l'assurance qualité est en cours. 40 auditeurs internes et responsables qualité ont été formés depuis 2008 ainsi que 700 formateurs. Un nouveau cadre organisationnel est en phase d'expérimentation pour les EFP de l'ATFP en vue de faciliter leur ouverture sur le monde économique. Mais les retards pris dans la promulgation d'un texte empêchent pour le moment d'opérationnaliser ce modèle. D'autre part, le CNFCPP a été certifié ISO 9001 en 2008, un processus renouvelé en 2010 en vue de certifier de nouvelles représentations régionales et d'élargir la certification à toutes les régions en 2014.

Pour expliquer le développement limité de la démarche qualité dans les EFP, il importe de mentionner les difficultés rencontrées sur le terrain vis-à-vis des réformes en cours. Il s'agit en particulier de la mise en œuvre de l'alternance²⁵, du non-fonctionnement des conseils de gestion des EFP²⁶ de l'ATFP dans l'attente d'un décret sur l'organisation administrative promis en 2004 mais toujours pas promulgué et du système d'information Simform, qui n'a pas été mis en œuvre dans l'ensemble des établissements.

1.3.7 Conclusions concernant l'assurance qualité

L'assurance qualité est une préoccupation majeure dans le développement de la FP en Tunisie et confère à ce pays un rôle de leader à ce sujet dans la région. Qu'il s'agisse des études sectorielles et de l'élaboration des référentiels dans le cadre de l'approche par compétences, de l'établissement d'une CNQ, du développement de l'alternance ou de l'apprentissage et de l'élaboration d'un répertoire national pour la qualité, la liste est longue des dispositifs susceptibles de nourrir une politique ambitieuse d'assurance qualité dans la FP. Il apparaît cependant qu'un certain nombre d'initiatives en sont restées au stade expérimental avant d'être abandonnées, et que d'autres n'ont toujours pas reçu l'appui et les mesures d'accompagnement suffisants. Globalement, faute du soutien des acteurs concernés, les fonctions d'information et d'évaluation n'ont pas été assez développées. S'ajoute à cela le handicap d'un système de FP encore isolé, sans passerelle avec les autres composants du système d'éducation et de formation et en contradiction avec les objectifs de la formation tout au long de la vie.

23 Porté par la coopération allemande (GIZ) avec l'objectif de promouvoir le suivi grâce à des tableaux de bord, il s'est heurté à l'absence d'un système d'information. Il a été suivi du projet Simform avec des résultats mitigés.

24 19 centres de l'ATFP, 2 de l'AFVA et 2 de l'ONTT

25 Voir ci-dessus 4.3.3

26 Au sein de l'ATFP

2. ANALYSE

2.1 Auto-analyse de la gouvernance de la formation professionnelle

Le document d'orientation pour la réforme de la FP en Tunisie élaboré au sein du MFPE et publié en juillet 2013 fait une analyse très lucide de la situation. Il souligne en particulier « l'absence d'une logique claire et précise et la domination du caractère politique au détriment des dimensions économiques et sociales ». La voie réformiste adoptée oscillait entre un grand nombre de défis, une diversité d'objectifs et une multitude d'expériences internationales variées pas toujours conciliables ni bien valorisées en l'absence d'une réelle volonté politique de trancher en faveur de l'une ou de l'autre. En conséquence, le dispositif national de FP comporte toujours des lacunes l'empêchant de jouer pleinement son rôle de pilier du développement des compétences et de l'économie nationale. Les problématiques majeures du dispositif sont :

- l'absence d'une vision globale commune qui permette de définir avec clarté et précision les objectifs de la FP et sa place au sein du système ;
- une faible réactivité du dispositif aux évolutions des besoins des entreprises, des individus et de la société ;
- des lacunes au niveau du pilotage du dispositif national de la FP.

La procédure d'auto-évaluation organisée sous l'égide du comité national du programme GEMM a mobilisé 22 experts²⁷ qui ont apporté des réponses au questionnaire élaboré par l'ETF. Bien entendu, la taille réduite de l'échantillon, de même que les conditions d'administration du questionnaire, ne constituent pas une approche scientifique et ne permettent pas de parler de représentativité des résultats. Les principaux résultats n'en sont pas moins intéressants.

Les questions portaient sur les dimensions suivantes d'une «bonne gouvernance», c'est-à-dire la pertinence, l'efficacité, la subsidiarité, la proportionnalité, la transparence, la responsabilité et la participation, elles-mêmes déclinées en 25 indicateurs. Les scores sont dans l'ensemble assez médiocres. La gouvernance de la FP est jugée plutôt faible et contribue rarement à l'atteinte des objectifs. La pertinence recueille les meilleurs scores en référence à la contribution de la gouvernance à l'équité sociale et au rôle économique de la FP ainsi qu'à ses mécanismes de financement. Quelques autres indicateurs sont aussi bien notés : la coordination du dialogue politique, l'engagement des organes gouvernementaux et la réalisation des objectifs nationaux de développement.

Les pires scores sont attribués aux dimensions de transparence et de responsabilité, surtout en référence aux systèmes d'information et de gestion, aux mécanismes de partage de l'information, au respect des règles et des procédures dans les pratiques de gouvernance, à la définition des responsabilités, des rôles et des fonctions de la gouvernance, ainsi qu'au respect par les décideurs des contributions et recommandations des parties prenantes. D'autres indicateurs « polémiques » sont que la gouvernance soutient l'offre de FP et la mise en œuvre des réformes, que les acteurs travaillent en partenariat sur l'anticipation des questions relatives aux politiques de FP, ou que les procédures de gouvernance sont reconnues comme efficaces.

Aussi peu représentatifs soient-ils, ces jugements recourent et complètent le document d'orientation pour la réforme de la FP. Une synthèse générale en a été élaborée par l'expert.

²⁷ Parmi lesquels trois apprenants.

TABLEAU 2.1 ANALYSE DU COMITÉ DE PILOTAGE DU PROJET GEMM

	Points forts	Points faibles
Planification et gestion globale	<ul style="list-style-type: none"> ■ Un cadre juridique très évolué. ■ Des orientations stratégiques claires et ambitieuses ■ Une expérience assez ancienne de la pratique du partenariat (nécessité reconnue par tous, centrée sur des objectifs d'amélioration de la qualité de la FP, de promouvoir une meilleure efficacité, de développer l'accueil des jeunes et de répondre aux besoins des entreprises) ■ Des cadres expérimentés et bien formés à tous les niveaux 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manque de clarté dans les prérogatives des différents niveaux dans les domaines de la planification et de la gestion, ce dans l'administration centrale comme dans les agences ■ Absence de règles de gestion définissant clairement les responsabilités dans tous les domaines de la gestion ■ Absence de délégation de responsabilités au niveau régional (DRFPE) et au niveau local (Centres de formation et bureaux de l'emploi) ■ Faiblesse du suivi et de l'évaluation notamment à cause de l'absence d'un système d'information ■ Un partenariat qui régresse, peut-être pas seulement du fait du manque de moyens
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cadre juridique clair ■ Procédures fiables et transparentes mais parfois trop contraignantes ■ Expérimentation en cours de la gestion budgétaire par objectifs ■ Suivi de l'exécution budgétaire assez rigoureux 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dotations budgétaires qui ne sont pas attribuées selon les résultats ■ Contrôle budgétaire axé plutôt sur les procédures ■ Absence d'un système d'information intégré ■ Absence de consolidation entre les budgets des différents opérateurs de FP ■ Critiques des entreprises et des opérateurs sur les procédures de financement de la FPC ■ Des mécanismes qui ne favorisent pas une bonne gouvernance
Assurance qualité	<ul style="list-style-type: none"> ■ Volonté affirmée d'instaurer la démarche qualité à tous les niveaux ■ Expérience pionnière dans la région ■ Processus bien engagé²⁸ ■ Personnel formé ■ Outils bien rôlés 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manque d'adhésion manifeste de la part d'une partie du personnel ■ Processus qui est resté centré sur les EFP (en dehors du CNFCPP)
Globalement	<ul style="list-style-type: none"> ■ Une expérience très riche et innovante ■ Inscription dans les courants internationaux les plus avancés ■ Croissance assez spectaculaire depuis 1990 ■ Le MFPE reste à l'avant-garde 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Expérience qui reste inachevée : trop de réformes en peu de temps, difficultés pour nombreuses parties prenantes à identifier la complémentarité entre approche par compétences, alternance ou démarche qualité ■ Défaillances au niveau de la communication ■ Adoption parfois de demi-mesures du fait de l'insuffisance des ressources attribuées et du décalage temporel dans l'accompagnement des textes réglementaires nécessaires

²⁸ Même s'il a été interrompu voici quelques années (note de l'auteur).

2.2 Pilotage national de la formation professionnelle

Comme observé ci-dessus, les réformes conduites jusqu'à présent ont tenu la FP isolée, bien qu'elle ait dépendu durant plusieurs années du ministère de l'Éducation nationale. De plus, malgré des innovations multiples et un consensus général favorable, le système de FP n'attire qu'une petite partie des jeunes et ne répond pas aux besoins de l'économie et de la société. Il est clair qu'il faut maintenant bâtir, avec l'ensemble des parties prenantes, une vision globale ambitieuse qui resitue la FP dans la perspective de la formation tout au de la vie, organise des passerelles entre éducation nationale, enseignement supérieur, FPI et FPC, et prenne en compte les apprentissages formels, non-formels et informels. C'est sur la base d'une telle vision que le pilotage national doit pouvoir s'exercer pour remédier aux faiblesses identifiées dont voici une liste.

- Le manque de coordination entre les départements ministériels concernés (FP, emploi, éducation, enseignement supérieur, tourisme, agriculture et autres ministères formateurs). La question du ministère de tutelle de la FP est sans doute une fausse question tant que celle de la coordination n'est pas sérieusement traitée en application d'une vision globale partagée bien identifiable. De ce point de vue, décloisonner les éléments constitutifs de la FP est essentiel pour assurer une complémentarité et une coordination étroite entre politiques et programmes de l'emploi.
- Les relations du ministère avec les agences et entre les agences. L'intérêt de séparer la décision politique au sein du MFPE de l'application administrative par des agences exécutives est évident. Mais ce système engendre inévitablement des tensions entre l'agenda politique, à court terme, et la mise en œuvre des réformes par les agences, à long terme, y compris pour l'attribution des ressources. Ces tensions s'exacerbent quand les rôles se mélangent, par exemple lorsque le MFPE exerce aussi des fonctions opérationnelles telles que l'ONEQ. Il est crucial que les relations entre ministère et agences, ainsi qu'entre agences, soient précisées, que les responsabilités soient spécifiées à chaque niveau, que les contrats d'objectifs, en plus d'être transparents et basés sur des résultats, soient négociés tous les ans.
- L'ampleur et la multiplication des réformes et des innovations introduites depuis le début des années 90. Avec le programme MANFORM, la Tunisie a été pendant près de quinze ans un laboratoire de réformes tirant parti des initiatives les plus avancées au niveau international. Ces réformes manquaient souvent de cohérence dans leur mise en œuvre, car elles s'appuyaient sur des expériences de pays différents et étaient portées par des institutions distinctes. Néanmoins, certaines de leurs mesures affectaient les structures et les personnels. Leur mise en œuvre quasi simultanée dans un court laps de temps a pu engendrer des incompréhensions et une certaine « lassitude », voire susciter des réactions de rejet de la part des acteurs, enseignants formateurs en tête. Leur reprise dans le contexte de la nouvelle stratégie nécessitera une évaluation approfondie et une remise à plat des objectifs et des calendriers.
- Les changements de paradigmes introduits tant par l'approche par compétences que par la démarche qualité et l'alternance. Dans le premier cas, l'accent est mis sur l'apprenant tandis que la démarche qualité suppose le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et que l'alternance partage la responsabilité de la formation avec les entreprises. La première amène une remise en cause des programmes, du rôle des formateurs et de la pédagogie ; la seconde suppose de bien définir la réussite scolaire, de s'intéresser à l'insertion des sortants sur le marché du travail et de disposer d'indicateurs pertinents ; la troisième impose un dialogue permanent et même un partenariat avec les employeurs. Tous ces changements ont des incidences fortes sur la gouvernance et le pilotage du système ; ils imposent la mise en œuvre d'un système d'information intégré, des mesures d'accompagnement des acteurs sur le terrain et de formation administrative, de soutien aux partenaires sociaux et, bien sûr, la mise à disposition de ressources suffisante. Il est cependant clair que leur plein épanouissement est incompatible avec la centralisation, la rigidité et les cloisonnements qui prévalent encore aujourd'hui.

2.3 Partenariat social et coopération avec les branches professionnelles

Le partenariat avec les représentants des employeurs et les syndicats, de même que la coopération avec les branches professionnelles et les entreprises sont des conditions décisives de la qualité et de la pertinence des systèmes de FP. La Tunisie bénéficie sur ce point d'une situation privilégiée par rapport à la plupart des pays du partenariat euro-méditerranéen grâce à l'implication forte des représentants des employeurs et notamment de l'UTICA, de la FTH, et de l'UGTT sur toutes les questions relatives à la FP et à l'emploi, comme en attestent les multiples conventions et accords-cadres entre Etat et partenaires sociaux signés ces dernières années.

Pour autant, comme indiqué dans l'auto-évaluation, la situation n'est pas pleinement satisfaisante.

- Si l'implication des partenaires sociaux est notable dans les secteurs de l'électricité, de la mécanique, du BTP et du tourisme, il n'en va pas de même ailleurs.
- Les représentants des employeurs et de l'UGTT déplorent l'absence de véritables discussions sur les options stratégiques et sur les politiques au sein des organismes consultatifs²⁹ ainsi que l'absence de prise en compte de leurs avis et de leurs propositions. L'évaluation de la Commission Européenne de 2011 soulignait déjà ce point.
- L'UGTT regrette également de ne pas être systématiquement associée aux discussions entre le MFPE et les représentants des employeurs.
- Le partenariat s'exerce essentiellement au niveau national ; le rôle des comités régionaux de la FP est très limité et les conseils d'établissement ne sont pas opérationnels.
- Les ressources humaines font défaut pour intervenir sur tous les chantiers. C'est pourquoi l'UGTT demande des mesures spécifiques de formation pour ses membres.

2.4 Dimension territoriale

Au niveau international, les changements introduits dans les systèmes de FP prennent de plus en plus en compte la dimension territoriale. Il s'agit de mieux appréhender des besoins de formation, en évolution rapide dans une économie mondialisée, de rapprocher les acteurs économiques et sociaux de la réalité du terrain, et de mettre en œuvre cette décentralisation déjà évoquée dans les changements de paradigmes. Récemment, la nouvelle constitution a souligné le rôle important des régions (voir le chapitre 7 relatif au pouvoir local) dans l'attente des décrets d'application qui matérialiseront cette volonté.

Cependant, le MFPE a engagé une réflexion stratégique sur la régionalisation de la FP pour une meilleure prise en compte des besoins économiques et sociaux qui s'est traduite par l'élaboration, en mai 2011, d'un plan directeur régional de la FP. Cet «instrument de planification, de programmation et de suivi des projets de la FP à l'échelle régionale à moyen terme» s'articule autour des composantes suivantes, censées être précisées en concertation avec les entreprises et les centres de formation: (i) identification/diagnostic des besoins en compétences ; (ii) développement du dispositif de la FP ; (iii) suivi régional du développement du dispositif de la FP et de ses indicateurs ; (iv) la formation à la carte ; (v) développement des services d'appui et de relation avec les «clients régionaux».

Afin de nourrir cette réflexion, un projet pilote a été conduit à partir de 2012 dans la région de Médenine avec l'appui de l'ETF. L'objectif était de contribuer à la réflexion tunisienne sur la régionalisation des politiques de développement du capital humain à travers la mise en œuvre d'une

²⁹ Conseil supérieur de développement des ressources humaines, Commission permanente de coordination de la FP ou conseils d'administration des agences.

démarche partenariale entre acteurs de la formation, de l'emploi et du monde économique au service du développement socio-économique de Médenine. Il s'agissait en particulier de renforcer la capacité des acteurs régionaux, de développer des méthodologies et des outils d'analyse pertinents, et de mettre en œuvre des actions innovantes fondées sur le partenariat local en vue d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de compétences au niveau régional.

Parvenu à son terme, le projet Médenine va faire l'objet d'une évaluation. Il semble cependant que les résultats soient suffisamment probants pour envisager un projet de même nature dans la région de Gabès.

2.5 Autonomie des établissements de formation professionnelle

Il s'agit d'une question clef pour la mise en œuvre des réformes. Comme nous l'avons vu, la mise en œuvre de l'approche par compétences et de l'alternance appelle un véritable changement de paradigme dans les contenus et les méthodes d'enseignement. Contenus et pédagogie doivent maintenant s'adapter à tous les apprenants pour leur permettre d'atteindre la qualification souhaitée et les préparer à la formation tout au long de la vie. Ces objectifs imposent des solutions différenciées et en évolution constante incompatibles avec des procédures uniformes et rigides. Elles impliquent la responsabilité et la motivation des formateurs et des apprenants, un rôle d'impulsion des chefs d'établissement, la coopération entre formateurs et avec les entreprises et les EFP voisins, la flexibilité des horaires et des locaux et, pour finir, l'attribution de ressources suffisantes selon des mécanismes souples, différenciés et incitatifs.

Ces exigences supposent une réelle autonomie des EFP dans le cadre de leur ancrage socio-économique local et régional et une coopération forte avec les partenaires sociaux. Elles exigent aussi que le financement, les politiques de carte scolaire et la formation des formateurs et des personnels soient revus en fonction de cette autonomie. La démarche qualité s'affirme comme une nécessité à tous les niveaux pour bâtir le modèle de pilotage de la nouvelle stratégie.

2.6 Politiques fondées sur des éléments probants

La mise en œuvre de politiques fondées sur des éléments probants est une exigence de la modernisation des systèmes de FP qui se développe dans de nombreux pays grâce à la Commission européenne et à l'OCDE. Elle s'appuie sur le développement conjoint des travaux d'évaluation et de recherche sur les pratiques, sur la diffusion de ces travaux auprès de tous les acteurs concernés et de la société ainsi que sur la prise en compte de ces résultats par les décideurs au moyen d'institutions adaptées.

Ces exigences sont à considérer sérieusement en Tunisie où l'évaluation est restée sous-utilisée alors que la richesse et la multiplicité des initiatives auraient justifié son emploi systématique. Cette fonction doit être maintenant une priorité absolue pour dégager les enseignements des réformes engagées, préparer la mise en œuvre de la nouvelle stratégie et devenir un point fort du nouveau système de pilotage. Il est par conséquent essentiel de mobiliser les universités et les autres organismes susceptibles d'engager ces travaux.

RECOMMANDATIONS

La lecture du document d'orientation pour la réforme de la FP adopté en décembre 2013 montre que les responsables tunisiens ont bien pris la mesure des défis des années à venir. Les objectifs affichés sont parfaitement en ligne avec les analyses et les conclusions développées ci-dessus. Peut-être peut-on simplement mettre l'accent sur certains aspects de la gouvernance.

- L'adoption de nouvelles approches et de nouvelles organisations pédagogiques est bien au cœur de l'amélioration du rendement interne du système. Les élèves, étudiants ou stagiaires, en FPI ou FPC ne sont pas les clients du système ; considérés comme apprenants, ils en sont plutôt des acteurs majeurs, dans la perspective de la formation tout au long de la vie pour un meilleur développement économique et social.
- À côté des apprenants, les formateurs, enseignants et tuteurs, les directeurs et personnels d'encadrement, les cadres intermédiaires des agences et des ministères, les représentants des entreprises et les partenaires sociaux sont également des acteurs du système et doivent être considérés comme tels. Trop de réformes et d'initiatives pertinentes, nous l'avons vu, ont buté sur des résistances ou un manque de motivation. Pour lutter contre ces phénomènes, un effort massif de formation et, des mesures incitatives sont certes importants, mais il faut surtout que la responsabilité de chacun à son niveau soit reconnue et effective, que les avis des organismes consultatifs soient sérieusement pris en compte et que la prise de décision soit consensuelle.
- La délégation des pouvoirs et des responsabilités doit se traduire par la mise en œuvre d'une véritable autonomie des établissements quant aux contenus des formations et à l'organisation pédagogique sur la base de procédures de gestion et de financement flexibles.
- Un autre obstacle aux réformes a été l'accumulation dans un temps limité d'une série de mesures très ambitieuses dont la pertinence d'ensemble était brouillée par le nombre et l'absence d'une vision globale partagée. Peut-être n'a-t-on pas bien mesuré le temps nécessaire pour que ces réformes prennent forme. Du coup, il importe que la nouvelle stratégie procède par étapes, en s'assurant en permanence que tous les acteurs avancent de conserve dans la bonne direction.

ACRONYMES

ANETI	Agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant
ATFP	Agence tunisienne pour la formation professionnelle
AVFA	Agence de valorisation de la formation agricole
BTP	Brevet de technicien professionnel
BTS	Brevet de technicien supérieur
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CENAFFIF	Centre national de formation des formateurs et d'ingénierie de formation
CNFCPP	Centre national de formation continue et de promotion professionnelle
CNQ	Classification nationale des qualifications
DRFPE	Direction régionale de la formation professionnelle et de l'emploi
EFP	Établissements de formation professionnelle
ETF	European Training Foundation (Fondation européenne pour la formation)
FP	Formation professionnelle
FPC	Formation professionnelle continue
FPFPA	Fonds de promotion de la formation professionnelle et de l'apprentissage
FPI	Formation professionnelle initiale
FTH	Fédération tunisienne de l'hôtellerie
GEMM	Gouvernance pour l'employabilité dans la région Méditerranée
MANFORME	Mise à niveau de la formation professionnelle et de l'emploi
MFPE	Ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi
ONEQ	Observatoire national des qualifications
ONTT	Office national du tourisme tunisien
PME	Petites et moyennes entreprises
TFP	Taxe à la formation professionnelle
TPE	Programme national de formation continue
UGTT	Union générale des travailleurs tunisiens
UTAP	Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche
UTICA	Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat
VAE	Validation des acquis de l'expérience

INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Pour plus d'informations, veuillez
consulter le site web de l'ETF:
www.etf.europa.eu/gemm

 [etfgemm](https://twitter.com/etfgemm)

ou contacter:

info@etf.europa.eu