



Emploi des jeunes et formation professionnelle : le Partenariat Public Privé, nouvel axe de réforme du système de qualification professionnelle au Sénégal

Abdourahmane Idaly Kamara¹, Ibrahima Thiam²

¹ Ing, DESS), UFR Sciences économiques et sociales Université Iba Der Thiam de Thiès, Sénégal

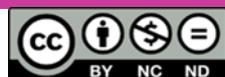
²(Professeur) Centre de Recherche en Economie et Finance Appliquées de Thiès (CREFAT), UFR des Sciences Economiques et Sociales, Université Iba Der Thiam de Thiès (UIDT), Sénégal

Résumé: L'objet de cet article est d'examiner la structuration organisationnelle du système de formation professionnelle au Sénégal ainsi que ses orientations stratégiques pour l'insertion professionnelle décente des jeunes dans le marché du travail. L'essor démographique enregistré au Sénégal et la pression sur le marché du travail qui en découle du fait de ses difficultés à absorber un flux croissant de jeunes en âge de travailler constituent la toile de fond de la réflexion conduite. Le constat dressé est celui d'une jeunesse qui peine à trouver un emploi et, faute d'alternatives, est souvent amenée à occuper des emplois précaires dans le secteur de l'économie informelle. Partant de ce constat, la recherche s'intéresse aux multiples réformes du système de la formation professionnelle engagées ces dernières années par les pouvoirs publics sénégalais pour relever ce défi démographique et renforcer l'employabilité des jeunes grâce à une meilleure adéquation entre les formations offertes par le système national de qualification et les besoins réels de l'économie. L'objectif est d'effectuer une monographie descriptive du secteur de la formation professionnelle sénégalais afin de contextualiser l'introduction du Partenariat Public Privé (PPP) comme modalité alternative de gestion de la formation professionnelle. La méthodologie utilisée est celle de la revue et de l'analyse documentaire. Ainsi l'attention se porte notamment sur la structuration du système national de formation professionnelle et sur la dernière réforme en date de 2015 qui promeut et expérimente le Partenariat Public Privé en tant que modèle de gestion alternatif au modèle de gestion publique de la formation professionnelle toujours en vigueur. Cette étude montre que si le PPP est promu par les autorités sénégalaises dans le secteur de la formation professionnelle, elle est loin d'avoir fait ses preuves et nécessiterait une évaluation de performance plus poussée.

Mots-clés: Formation professionnelle ; partenariat public privé ; emploi ; jeunesse

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.14446907>

Published in: Volume 3 Issue 6



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

1. Introduction

A l'heure où la population vieillie et décroît dans plusieurs régions du monde, l'Afrique semble ne pas être concernée par cette situation. En effet, en 2050 plus de la moitié de la population africaine aura moins de 25 ans (Nations Unies, 2019). Ces estimations de l'Organisation des Nations Unies viennent confirmer une tendance déjà établie et qui fait de l'Afrique le continent le plus jeune en termes de population. Avec près d'une personne sur cinq âgée entre 15 et 24 ans, le continent africain est la région du monde avec la plus forte proportion de jeunes, mais aussi celle avec la progression démographique la plus rapide. Dans cette population, la classe d'âge des 15 – 24 ans passera de 205 millions en 2010, à près de 437 millions à l'horizon 2050, soit 33,3 % de tous les 15-24 ans au monde (ibid.). Cet accroissement exponentiel pose le défi de sa gestion et fait émerger des besoins sociaux tels que l'éducation, la santé, les infrastructures, et l'emploi, auxquels les économies africaines ont déjà du mal à apporter des réponses satisfaisantes.

Les événements politiques et sociaux des printemps arabes en Afrique du Nord (2010), et la violence urbaine solidement installée dans plusieurs capitales africaines sont des symptômes de ces besoins insuffisamment satisfaits (Filmer et fox, 2014). Dès lors, l'un des défis majeurs pour l'Afrique est de faire face à cet essor démographique en le transformant en opportunité pour le développement économique et social. Cela implique pour ce continent de capter ce qui est appelé le dividende démographique (ibid.). Selon Bloom et *al.*, (2003), ce phénomène de dividende démographique « *correspond à la croissance économique potentielle liée à l'évolution de la pyramide des âges d'une population, principalement lorsque la proportion de la population active (15 à 64 ans) est supérieure à celle des personnes n'étant pas ou plus en âge de travailler (14 ans et moins, 65 ans et plus)* ». Il survient lorsque la mortalité infantile et la fécondité baissent, menant ainsi à une période pendant laquelle un pays dispose d'un nombre de personnes en âge de travailler largement supérieur à celui de personnes qui ne le sont pas. Lorsque la population en âge de travailler augmente plus rapidement que la population qui est en dehors de la fenêtre de productivité, des ressources nouvelles peuvent être créées. Celles-ci permettent de stimuler ainsi les investissements et de favoriser le développement (UNFPA, 2016 ; Dramani, 2019).

Depuis quelques années, les conditions de réalisation d'un dividende démographique, semblent réunies dans une soixantaine de pays d'Afrique Subsaharienne (UNFPA, 2016). Les Nations Unies (ibid.) estiment que si les pays d'Afrique subsaharienne parviennent à valoriser le potentiel de la démographie, tels les pays d'Asie de l'Est, un dividende démographique d'un montant potentiel de 500 milliards de dollars sur une période de 30 ans pourrait être créé (ibid.).

L'économie du continent commence à décoller, mais la situation démographique met la pression sur les structures socio-économiques des pays africains. Ces structures doivent notamment s'adapter et se solidifier pour pouvoir offrir des perspectives d'insertion professionnelle et sociale à une jeunesse en croissance rapide. Il semble d'autant plus urgent d'agir que le chômage et la précarité affectent fortement les jeunes. Près du quart des travailleurs africains, parmi lesquels de nombreux jeunes, occupent des emplois précaires, tandis que 80 % de l'ensemble des emplois créés relèvent du secteur informel (OIT, 2020).

Le cas du Sénégal, pays de notre recherche, constitue une illustration parfaite de la situation socioéconomique et démographique que nous venons de décrire. Avec une population de 18.126.390 habitants (ANSD, 2023), la démographie sénégalaise est caractérisée

essentiellement par sa jeunesse avec une proportion des moins de 25 ans atteignant les 60,7% de la population. Dans ce contexte démographique, la population en âge de travailler et se présentant au marché de l'emploi ne cesse d'augmenter. Cet accroissement pourrait être un atout pour le pays notamment s'il parvenait à capturer le dividende démographique et créer ainsi de la richesse. Cependant, cette situation idéale peine à se matérialiser avec un taux de sous-emploi de la population en âge de travailler de 39,8 % et un taux de chômage de 15,7% en 2017 (ANSD, 2017). En raison des difficultés d'accès à un emploi durable, une frange importante de la population jeune y compris les diplômés, évolue dans le secteur informel et développe des microentreprises individuelles marquées par la précarité (ibid.).

Cette situation ne va pas sans questionner la capacité du système d'éducation, et tout particulièrement du dispositif dédié à la formation professionnelle, à favoriser le développement par les apprenants de compétences appropriées s'insérer décemment sur le marché du travail. Conscients de cela, les pouvoirs publics sénégalais ont multiplié ces dernières années les réformes pour répondre aux faiblesses du système national de formation professionnelle et ont tenté de prendre davantage en compte les enjeux particuliers de l'apprentissage conduisant à l'occupation d'emplois dans le secteur informel. Ils ont ainsi été amenés à repenser le fonctionnement d'ensemble du système national de qualification professionnelle et ont engagé une série de changements dans l'environnement législatif, organisationnel et programmatique de la formation professionnelle.

Cette volonté réformatrice a pris une consistance majeure dans les stratégies publiques avec l'élaboration du PDEF (Plan Décennal de l'Éducation et de la formation (2000-2011), puis du PAQUET-EF (Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence pour le secteur de l'Éducation et de la Formation ()) couvrant la période allant de 2013 à 2015 pour la phase une et ensuite 2018 – 2030 pour la phase actuelle. En complément à ces plans stratégiques, l'État a tenu en 2014, ses assises de l'éducation et de la formation. Ces dernières sont revenues sur les constats de déphasage entre les formations offertes par le système national de qualification et les besoins réels de l'économie, et ont formulé des orientations stratégiques allant dans le sens d'une meilleure adéquation entre l'emploi et la formation et surtout d'une plus grande implication du secteur privé dans tous les maillons du système d'Enseignement Technique et de Formation Professionnelle (ETFP). Ainsi, l'État a entrepris de réformer son système d'ETFP afin de traduire sur le terrain ces orientations stratégiques. Cette ambition a été consolidée par l'adoption en 2014 du Plan Sénégal Emergent (2014-2035) qui constituait le document d'orientation de la politique de développement économique et social. Le PSE est remplacé en 2024, par un nouveau référentiel dénommée « Sénégal 2050 » qui a une volonté de poursuivre la politique d'adéquation formation-emploi.

L'objectif de cette recherche consiste à effectuer une monographie descriptive du secteur de la formation professionnelle sénégalais afin de contextualiser l'introduction du Partenariat Public Privé (PPP) comme modalité alternative de gestion de la formation professionnelle.

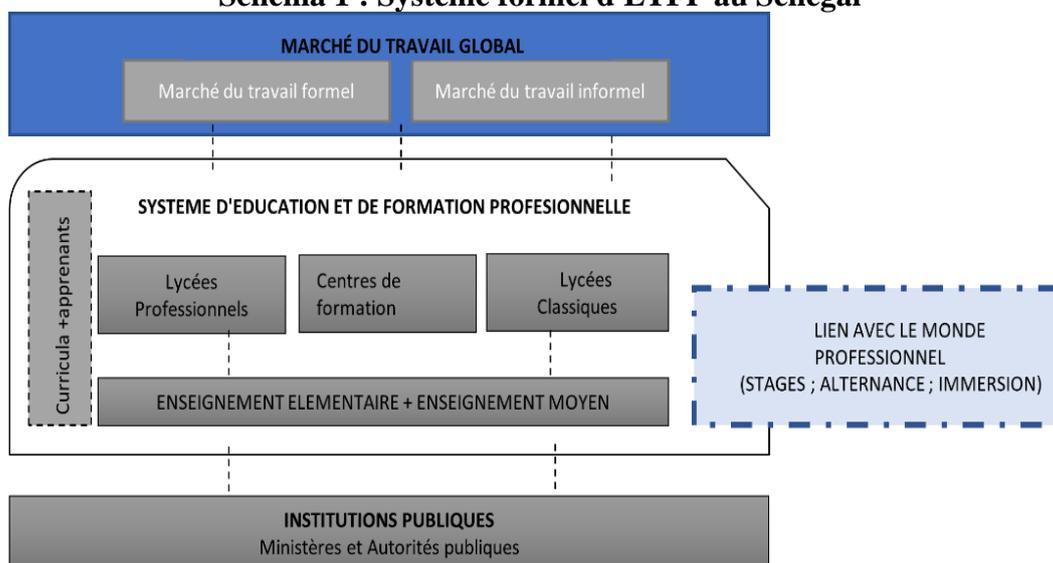
1. Panorama d'ensemble de l'enseignement technique et la formation professionnelle au Sénégal

Selon la définition de l'UNESCO et du Bureau International du Travail (BIT), l'Enseignement Technique et la Formation Professionnelle (ETFP) fait référence « *aux processus d'enseignement qui impliquent, en plus de l'enseignement général, l'étude des technologies et sciences connexes, et l'acquisition de compétences pratiques, d'attitudes, de compréhension, et de savoir liées aux métiers dans les différents secteurs de l'économie et de la vie sociale* » (UNESCO, 2001). Ainsi selon la Classification Internationale Type de l'Éducation (CITE), il est admis trois différentes directions vers lesquelles les programmes d'enseignement peuvent

être orientées. Il s'agit précisément des orientations générales, préprofessionnelles et professionnelles ou technique. Les particularités de ces orientations pédagogiques sont les suivantes :

- Les curricula de formation dans l'enseignement général comprennent moins de 25% de contenus techniques ou professionnels. Cela tient du fait que l'enseignement général « (...) *n'est pas spécifiquement destiné à préparer les participants à des types de métiers ou à accéder à d'autres programmes d'enseignement professionnel ou technique.*» UNESCO (2009)¹.
- Dans l'enseignement préprofessionnel, en revanche, le contenu pédagogique de nature technique ou professionnel atteint généralement la proportion de 25% dans les curricula. Cette modalité d'enseignement « (...) *ne mène (cependant) pas à une qualification professionnelle ou technique pertinente pour le marché du travail* ». UNESCO (2009).
- La formation professionnelle ou technique qui constitue la dernière orientation de programme est quand elle définit par l'UNESCO comme un « *enseignement qui prépare les participants à des métiers spécifiques et (...) une fois terminé avec succès, mène à une qualification professionnelle pertinente pour le marché du travail* ».

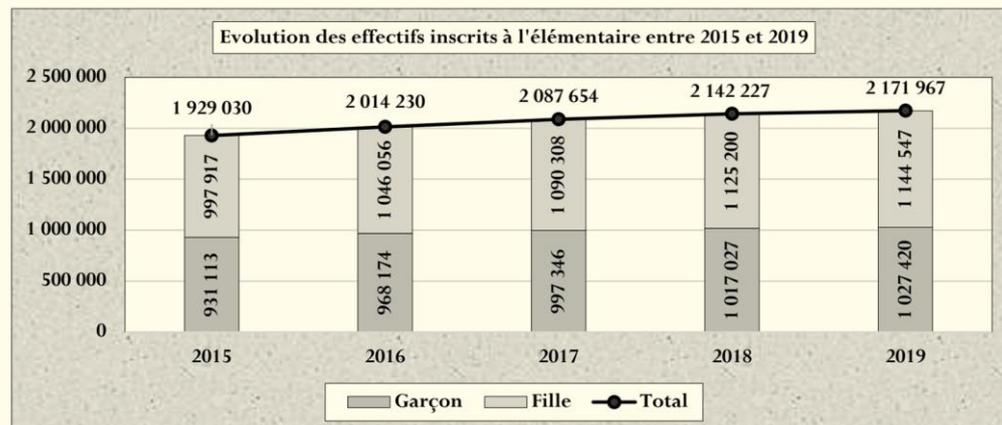
Schéma 1 : Système formel d'ETFP au Sénégal



Source : Auteurs, 2023

Les différents programmes nationaux, notamment le PDEF (Programme Décennal pour l'Éducation et la Formation) et le PAQUET-EF (Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence) ont aidé à faire sensiblement évoluer les indicateurs scolaires au cours de deux dernières décennies. Entre 2013 et 2018, les effectifs dans l'enseignement préscolaire sont passés de 191 361 à 246 677 apprenants, en 2018, de 1 805 358 à 2 142 227 apprenants au primaire, de 711 710 en 2013 à 722 356 apprenants au cycle moyen, en 2018, et de 248 509 à 339 225 apprenants pour ce qui est du cycle secondaire. Le graphique suivant présente l'évolution des effectifs inscrits à l'élémentaire, entre 2015 et 2019.

¹ UNESCO. (2009). Participation aux programmes formels d'enseignement et de formation techniques et professionnels au niveau mondial : Étude statistique préliminaire.

Graphique 1 : Evolution des effectifs inscrits à l'élémentaire entre 2015 et 2019

Source : Rapport nationale sur la situation de l'éducation, Sénégal, 2019

L'effectif total du système national d'éducation comptait donc 3 450 485 apprenants (MEN, 2018). Sur le plan de l'accès, ces évolutions significatives sont le fruit de l'amélioration de l'accès par le PDEF qui a fortement contribué au développement de l'éducation de base. Ces progrès quantitatifs se sont aussi accompagnés d'une évolution sur le plan de l'efficacité interne des apprentissages. Ainsi dans le cycle moyen, le taux d'achèvement de l'enseignement moyen (TAM) est passé de 19,8 % en 2003 à 40,1 % en 2015. Le taux d'achèvement du Secondaire est quant à lui passé de 26 % en 2008 à 39 % en 2015.

Malgré ces progressions notables, il est constatable que les déperditions entre les différents cycles constituent plus de la moitié des effectifs engagés en début de cycle. Dans un tel contexte, la Formation Professionnelle constitue une importante voie pour récupérer une importante frange des déperditions scolaires, mais aussi pour offrir une alternative aux jeunes en quête d'insertion dans la vie économique. La politique nationale de l'éducation et de la formation, définie dans le PAQUET, fixe à ce sous-secteur l'objectif d'enrôlement de 30 % des apprenants sortant du cycle fondamental (i.e. cycle élémentaire et cycle moyen) à l'horizon 2030. Cependant, force est de constater que les perspectives d'atteinte de cet objectif sont encore lointaines. Ainsi, par exemple le taux de transition du flux des sortants du cycle fondamental vers le secteur de la formation professionnelle et technique était seulement de 6,68 % en 2015 et 7 % en 2016².

Au niveau institutionnel, les responsabilités d'organisation et de gestion de l'ETFP sont réparties entre plusieurs ministères. Ainsi, tous les ministères (agriculture, tourisme, élevage, pêche, ...) ayant des besoins en personnels spécifiques ont développé leurs propres dispositifs de formation. Cependant, au regard de la loi, seul le ministère en charge de la formation professionnelle et de l'enseignement technique, a les prérogatives pour assurer le pilotage stratégique du système de l'ETFP. Pour assurer cette mission, le système administratif et pédagogique est structuré du niveau ministériel jusqu'au centres de formation professionnelle où la politique publique est opérationnalisée.

- Le dispositif de la FPT au niveau central

Au niveau central, le ministère en charge de la FPT est structuré en directions techniques. La Direction de la Formation Professionnelle et Technique est quant à elle chargée des aspects

² République du Sénégal, Programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la Transparence de l'Éducation et de la Formation (PAQUET-EF), Révision 2018

programmatisques et stratégiques de la formation professionnelle et technique. Elle est la direction qui élabore les politiques du secteur et qui supervise leur mise en œuvre.

En appui au niveau central, le système de la formation professionnelle est doté d'institutions publiques chargées du financement de la formation, de l'ingénierie pédagogique, de la maîtrise d'ouvrage déléguée ou de l'insertion des jeunes. Il s'agit :

- du Fonds de Financement de la Formation Professionnelle et Technique (3FPT) ;
- de l'Office National de la Formation Professionnelle (ONFP) ;
- de l'Agence Nationale de la Maison de l'Outil (ANAMO).

- L'offre actuelle de formation professionnelle et technique

Le nombre de structures, publiques et privées, sous la tutelle du ministère en charge de la formation professionnelle, est passé de 300 à 388 établissements entre 2013 à 2015, montrant ainsi l'intérêt croissant que représente le secteur de la formation professionnelle et technique. Cependant, il existe une forte disparité territoriale qui apparaît dans les données fournies par la cartographie statistique du secteur de l'ETFP de 2015. En effet, la répartition régionale des structures de formation montre que sur les 14 régions que compte le Sénégal, la région de Dakar polarise à elle seule 49 % des structures, suivie respectivement par la région de Thiès avec 16 % et celle de Ziguinchor avec 8 %. Les 11 autres régions du pays quant à elles ne regroupent que 27 % du réseau national (MFPAA, 2015).

Du point de vue des effectifs, le nombre d'apprenants enrôlés dans le sous-secteur de la formation professionnelle s'élevait en 2015 à 54 318 dont 30 083 apprenants inscrits dans les dispositifs de formation privée, soit 55 %. A côté de cela, 24 235 apprenants sont inscrits dans le public, soit 45 %. (ibid.). Du point de vue de la typologie, le dispositif national de formation professionnelle et technique est composé deux grands types d'établissement. Il s'agit d'une part, des lycées d'enseignement technique et, d'autre part, des centres de formation professionnelle.

Le dispositif national de FPT comprend trois grandes catégories d'établissements : les établissements publics, les établissements privés et enfin les établissements hybrides ou publics privés. Dans le cadre de travail de recherche, nous considérons cette entrée par les statuts pour distinguer les catégories d'établissements de formation.

- Les établissements publics : il s'agit d'établissements qui sont entièrement sous la tutelle de l'État. Leur budget est intégralement issu des financements publics. En 2015, le Ministère en charge de la formation professionnelle dénombrait 104 structures publiques d'enseignement au sein de son réseau soit 27 % de l'offre de formation (MFPAA 2015)³.
- Les établissements privés : Le secteur privé occupe une place importante dans le système national d'ETFP, avec 284 établissements ouverts par des promoteurs privés sur les 388, soit 73 % et accueillent 55 % des apprenants (ibid.). Les établissements privés sont détenus par des tiers autres que l'État. Cependant, ils sont soumis à la réglementation publique du secteur.
- Les établissements partenariaux publics-privés : Il s'agit d'un nouveau type de dispositif de formation que l'État a introduit afin de mieux prendre en charge les formations nécessaires à l'emploi dans les secteurs stratégiques ou porteurs. Ce sont principalement des centres sectoriels et de Clusters (grappe d'établissements) bâtis et gérés dans le

³ Ministère de la Formation professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Artisanat (MFPAA). 2015 Annuaire statistique de la Formation professionnelle et technique 2015. 73 p.

cadre d'un Partenariat Public Privé (PPP). Les centres sectoriels et les clusters sont actuellement en 2022 au nombre de 8. Ce type d'établissements nous intéressera particulièrement pour la suite de ce travail.

2. Evolution des politiques et programmes de développement du système de formation professionnelle, depuis 2000

En cohérence avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement, fixés en 2000, le Sénégal, à l'instar de plusieurs autres pays, s'était engagé à réaliser à l'horizon 2015, l'accès universel à un enseignement primaire gratuit, obligatoire et de qualité. Sur la base de ces engagements en matière de politique éducative, le Sénégal a initié, dès l'année 2000, le PDEF (Plan Décennal pour l'Éducation et la Formation) pour la période allant de 2000 à 2010. Cet ambitieux programme avait pour but de garantir l'accès à l'éducation à tous les enfants en âge d'aller à l'École. Pour cela, l'attention a été principalement portée sur la construction et la réhabilitation de salles de classes, le recrutement et la formation de nouveaux enseignants volontaires, l'augmentation de l'appui institutionnel et financier aux Écoles privées et le renforcement de la scolarisation des enfants des zones défavorisées et des filles. Ainsi, le budget consacré à l'éducation est passé de 32% en 2002 à près de 40% en 2005 (Cissé et Fall, 2016)⁴.

Cette politique a donné des résultats appréciables. En effet, la mise en œuvre du PDEF a permis d'améliorer significativement le taux d'achèvement de l'enseignement primaire qui est passé de 49,7 % en 2006 à 66,2 % en 2011, tandis que l'accès à l'enseignement moyen a positivement progressé si l'on se réfère au taux de transition qui atteint 90,5 % en 2011, contre un objectif initial de 67,6 % (MEN 2013)⁵. Au chapitre des améliorations, nous pouvons aussi noter la diminution du décrochage entre le cycle moyen et le cycle secondaire qui est passé de 49,3 % en 2007 à 55,1 % en 2011.

Du côté de la formation professionnelle et technique formelle, les évaluations du PDEF (MEN, 2018) montrent que la montée quantitative n'a pas vraiment impacté le secteur de l'ETFP avec une offre très peu développée, et souvent en déphasage avec les besoins du marché de l'emploi. Les raisons identifiées seraient d'une part le caractère académique et peu technique des enseignements et d'autre part l'orientation des formations vers le secteur tertiaire alors que cela ne correspond à la configuration de l'économie du pays. En plus de cela, le bilan du PDEF (ibid.) présenté dans le PAQUET 2013-2025, fait état d'une faible intégration des modèles alternatifs d'éducation tel que l'apprentissage informel, malgré la volonté politique affichée.

Fort de ces constats, en 2012, après plus d'une décennie de mise en œuvre du PDEF, l'État du Sénégal a élaboré une nouvelle Lettre de politique générale pour le secteur de l'éducation et de la formation (LPGEF), couvrant la période 2012-2025 pour relever le défi de la qualité et de l'efficacité externe dans le système de l'ETFP. Afin d'opérationnaliser la LPGEF, le Programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence (PAQUET-EF) a été mis en place pour la période 2013-2025.

Le changement majeur que la LPGEF a apporté dans le sous-secteur de l'ETFP a été le Partenariat Public Privé (PPP). En effet, elle reconnaît l'ETFP comme un champ pouvant faire

⁴ Cissé, R et Fall, A (2016). Le long cheminement de l'École sénégalaise de l'élitisme à la Massification: Quelle place pour la qualité de l'éducation ? Laboratoire de Recherche sur les Transformations Économiques et Sociales (LARTES), IFAN, Université Cheikh Anta Diop de Dakar

⁵ Ministère de l'Éducation Nationale (2013). Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence

l'objet d'une gestion partagée entre le public et les acteurs économiques privé dans l'optique d'une dynamisation concertée du secteur. Dans la poursuite de cet objectif d'inclusion, la part de responsabilité des acteurs privés, des collectivités territoriales et des acteurs non étatiques devrait être accrue pour le développement de l'initiative, mais aussi l'amélioration des performances. Ce cadre politique ainsi fixé devait faire évoluer l'offre de formation vers la diversification et sa mise en adéquation avec l'emploi et les besoins de compétences au niveau des territoires. Du point de vue opérationnel, le PAQUET- EF 2012-2025 avait pour objectif sectoriel de renforcer les performances du système de l'ETFP par l'implémentation active de la formation professionnelle orientée vers le marché de l'emploi avec l'application de l'APC; l'appui à l'insertion des nouveaux diplômés ; l'intégration de l'apprentissage dans le système de FPT par une formation des maîtres artisans et la mise en place de dispositifs de formation par l'apprentissage modernisé; le développement de la gouvernance partenariale avec un renforcement du PPP. Ce dernier point motivera plus tard, l'adoption de la loi d'orientation sur la formation professionnelle 2015-01 qui posera comme pilier du système de l'ETFP, le PPP, la décentralisation et l'ouverture au marché du travail, marquant ainsi de manière claire la volonté de l'État de rapprocher d'avantager la formation professionnelle de l'économie, notamment par l'ouverture et la responsabilisation du secteur privé.

2.2. Partenariat : Ancrage théorique

Les motivations des pouvoirs publics sénégalais dans le recours au partenariat public privé sont représentatives des principaux motifs qui en justifient le recours. Elles reposent essentiellement sur une quête d'amélioration de la qualité et l'efficacité du système national de formation professionnelle. En ce sens, elles demeurent en cohérence avec la pensée économique qui a conduit à l'émergence des partenariats publics privés, comme modalité organisationnelle de l'action publique dans les années 80⁶, notamment dans les pays anglo-saxons, même si des formes de collaboration entre le secteur public et le secteur ont existé bien avant cette période.

Mazouz (2008) explique que l'émergence des partenariats publics privés trouve ses déterminants dans la conjugaison de quatre facteurs essentiels : « ...1) *la persistance de la fragilité des finances publiques*; 2) *la frustration grandissante de l'opinion publique à l'endroit de la qualité des services publics*; 3) *la rhétorique néolibérale qui prône le recours au marché en toute affaire économique*; 4) *la propension des gouvernements à imiter en les adaptant les expériences étrangères jugées positives en matière de gestion des services et des projets publics* ». Les bases de l'analyse de Mazouz (2008) sont tirées de constats posés dans la littérature économique et des sciences de gestion à propos du partenariat public-privé, qui y sont appréhendés comme une nouvelle forme organisationnelle dont l'objectif est d'accroître l'efficacité et plus généralement les performances des services publics que les organismes publics, à eux seuls, ont du mal à assurer (Waddock, 1991).

Le partenariat public privé constitue donc une voie alternative d'organisation et d'exécution de la commande publique, censée accroître la performance du service public, autant dans les aspects de gestion des équipements et infrastructures servant de support à ce service, que par la mise en place de modalités de gouvernance issues du privé, réputées plus soucieuses de la qualité du service à l'utilisateur (Marty, 2007) et de la gestion des coûts (Jacquet, 2003). Dans la continuité de l'idée d'une meilleure gestion des finances et du service public, l'association du

⁶ Moore, C., et J. Pierre. 1988. « Partnership or privatization? The Political Economy of Local Economic Restructuring », Policy and Politics, vol. 16, n°3 : 169-178.

capital privé dans le montage et l'exécution des projets, devrait améliorer la prise en compte des spécificités des marchés, de la structure des incitations, et faciliter la prise de décision.

Tenant compte de ces différentes caractéristiques et objectifs, plusieurs auteurs et institutions se sont essayés à une définition de ce qu'est un partenariat public privé. Ainsi pour la Commission Européenne (2003), le Partenariat Public Privé est un « *transfert au secteur privé de projets d'investissements traditionnellement exécutés ou financés par le secteur public* ».

Dans le même sillage conceptuel, le Fonds Monétaire International (FMI) définit le PPP en le considérant comme un « *ensemble de dispositions dans le cadre desquelles le secteur privé endosse le rôle de fournisseur d'infrastructures, d'actifs et de services, qui étaient traditionnellement assurés par l'État* » (FMI, 2004). Plus récemment, en 2017 dans le « Guide de référence des PPP » édité conjointement par les principales banques et institutions de financement du développement⁷, le partenariat public-privé est défini comme « *Un contrat à long terme entre une partie privée et une entité gouvernementale, pour la fourniture d'un bien ou d'un service public, dans lequel la partie privée assume un risque important et une responsabilité de gestion, tandis que la rémunération est liée à la performance* ».

Si les institutions de financement, ainsi que les organisations internationales de développement s'essayent à définir les partenariats public-privé, il est plus difficile de trouver dans la littérature scientifique économique, comme le soulignent Campagnac et Deffontaines (2012), des définitions formelles, et encore moins, consensuelles. Ainsi, les contours des partenariats public-privé sont tracés par les auteurs en se basant sur leurs caractéristiques communes.

Pour Brinkerhoff (2002), « *le partenariat est une relation dynamique entre divers acteurs, fondée sur des objectifs convenus, poursuivis grâce à une compréhension commune des divisions du travail basée sur les avantages comparatifs respectifs de chaque partenaire. Le partenariat englobe l'influence mutuelle, avec un équilibre prudent entre la synergie et l'autonomie respective, qui intègre le respect mutuel, la participation égale à la prise de décision, la responsabilité mutuelle et la transparence* ».

Cette vision, large s'il en est, laisse entrevoir un large spectre d'arrangements institutionnels qui peuvent être regroupés dans le vocable de Partenariat Public Privé. Abondant dans le sens de la précision de cette définition, Mazouz (2008), les partenariats publics privés font « *partie des formes organisationnelles issues des mouvements d'ouverture et de rapprochement opérés de manière contractuelle entre les États et les entreprises privées et visant la conception, le financement, la réalisation et l'exploitation de projets publics. Bien que ces formes organisationnelles varient d'un système de gouvernance nationale à un autre, les PPP présentent des caractéristiques communes qui permettent de les définir comme toute forme d'association durable opérée entre des entités juridico-administratives distinctes relevant des secteurs public et privé, dont les finalités, prises séparément, ne pourraient être satisfaites avec efficacité, efficacité, économie et équité* ».

Il est clair qu'à partir de ces tentatives de définitions et de circonscription, des caractéristiques communes se dégagent et méritent d'être posées afin de mieux saisir l'objet. Ces caractéristiques communes peuvent être ainsi résumées : 1) un partenariat public-privé est un

⁷ Il s'agit de la troisième édition du « guide de référence des partenariats public-privé ». Le guide est élaboré par la BAD, la BID, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), le Global Infrastructure Hub (GI Hub), la Banque islamique de développement (BID), l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE), la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) et la Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP).

contrat de longue durée, généralement compris entre 10 et 30 ans; 2) une association opérationnelle et coordonnée entre une ou plusieurs entités publiques et privées; 3) une alliance établissant un partage équilibré des responsabilités, des investissements, des bénéfices et surtout des risques ; 4) une compatibilité des objectifs des partenaires en vue de la réalisation d'infrastructures ou de la fourniture de services pour l'atteinte d'objectifs sociaux.

Au Sénégal, le Plan Sénégal Emergent (PSE) a balisé le chemin pour des réformes dans le secteur de l'enseignement afin de mieux l'adapter aux besoins en main-d'œuvre de l'économie et aux exigences d'un « enseignement rénové et de qualité » (PSE, 2014). Il poursuit, en faisant remarquer que « *d'importantes mesures ont été prises dans le domaine de la formation professionnelle pour responsabiliser le secteur privé afin qu'il développe des initiatives* ». Une de ces mesures consiste à accroître l'autonomie des établissements d'enseignement professionnel afin que ces derniers aient plus de capacités pour développer des liens avec le secteur économique dans le cadre de partenariats public-privé. , Le contrat de partenariat est régi par la loi n°2021-01 du 22 Février 2021 relative aux contrats de Partenariat Public-Privé (PPP) qui le définit comme étant un « *contrat de partenariat public-privé : contrat écrit conclu à titre onéreux pour une durée déterminée entre une autorité contractante et un opérateur économique, qui est, selon son objet, les modalités de rémunération du titulaire et les risques transférés, qualifié de contrat de partenariat public-privé à paiement public ou de contrat de partenariat public-privé à paiement par les usagers* ».

3. Le PPP dans le système de la formation professionnelle au Sénégal

3.1. Le Cadre institutionnel du PPP dans l'ETFP

Pour mieux articuler le système de la Formation Professionnelle et Technique (FPT) à la réalité économique du pays, les pouvoirs publics ont d'abord adopté en 2012, une lettre de politique sectorielle⁸. Celle-ci arrête trois priorités pour encourager le PPP dans la Formation Professionnelle et Technique :

- la mise en place de partenariats solides et structurant avec les entreprises publiques et privées ainsi qu'avec les organisations professionnelles ;
- le renforcement de l'implication des acteurs du secteur privé dans le pilotage et la gestion du système de FPT par la mise en place de conseils d'administration et de conseils d'établissement au niveau des Écoles et centres de formation ; et
- l'intégration progressive, du système d'apprentissage traditionnel dans le dispositif de national de formation professionnelle par la mise en place de curricula standards dans tous les corps de métiers couverts par l'apprentissage. A cet effet, la LPGEF (2012 -2025) retient parmi ses huit objectifs prioritaires pour le secteur de la formation professionnelle d'*"intégrer progressivement, avec la collaboration des chambres de métiers et les organisations professionnelles, le système d'apprentissage traditionnel dans le dispositif de formation professionnelle par la mise en place de curricula standard dans tous les corps de métiers couverts par l'apprentissage et par le développement d'un cadre de certification permettant à 300 000 jeunes présents dans le secteur informel de valider leurs compétences pratiques et d'obtenir des qualifications"* et de *"développer un partenariat puissant avec les entreprises publiques et privées et les organisations professionnelles ; dans ce cadre, une liste d'entreprises partenaires de la formation sera établie et les dispositions juridiques, financières et pédagogiques nécessaires élaborées ;*

⁸ Lettre de politique générale pour le secteur de l'éducation et la formation (LPGEF) 2012-2025, Gouvernement du Sénégal (2012)

Ces priorités trouvent une concrétisation dans l'instauration de trois institutions.

- La mise en place du CNCFPT en 2009 (Cadre National de Concertation sur la Formation Professionnelle et Technique). Ce comité contribue à la définition des orientations et des priorités pour le système de la formation professionnelle, donne son avis sur la gestion administrative, technique et pédagogique des priorités de la FPT, formule des recommandations sur le financement, la gestion et le partenariat.
- La création de la CPP (Commission Partenariale des Programmes) et la CPC (commission partenariale de certification). La CPP, composé par le patronat et les représentant des entreprises privé est chargé d'identifié les secteurs porteurs et les métiers à développer dans le système d'ETFP ; de veiller à l'implantation des programmes issus de leur recommandation. Quant à la CPC, elle est chargée de veiller à l'implication du milieu professionnel, au respect du processus et des modalités de certification en adéquation avec les réalités du milieu professionnel.
- L'adoption de la loi d'orientation de la formation professionnelle 2015-01. Cette loi, fruit d'un long processus, fixe les grandes orientations stratégiques et le pilotage du dispositif national de formation professionnelle. Elle marque un tournant décisif dans la volonté de l'État d'institutionnaliser le PPP dans la formation. Elle stipule dans ses articles 25 et 26, que la FPT repose notamment sur le PPP et que les organes partenariaux participent à sa gestion, sa mise en œuvre et son évaluation. Le vote de la loi conduira l'État à mettre en place des dispositifs de formation expérimentaux basés sur un fort transfert de responsabilités à des organisations professionnelles du secteur privé sur quatre secteurs d'activité : l'agroalimentaire, le BTP, les activités portuaires, les métiers de l'habillement.

En lien avec ce cadre institutionnel, sont mis en place des Centres Sectoriels de Formation Professionnelle et plus récemment les Clusters de formation professionnelle (CSFP). Ainsi, entre 2012 et 2021, plusieurs centres sectoriels et clusters ont vu le jour, à savoir :

- le CSFP/IAA (Centre Sectoriel de Formation aux Industries Agroalimentaire ;
- le CFMP/PL (Centre de Formation aux Métiers Portuaires et de la Logistique) ;
- le CSFP/BTP (Centre Sectoriel de Formation aux Métiers du BTP) ;
- le CSFP/MEM (Centre Sectoriel de Formation en Mécanique et Engins Motorisés) ;
- le Cluster Horticulture ;
- le Cluster Aviculture ;
- le Cluster Tourisme.

Dans ce qui suit, nous précisons les modalités et logiques de fonctionnement de ces CSFP et Clusters qui sont au centre du dispositif de PPP.

3.2. Les logiques et modèles de fonctionnement des CSFP et Clusters

En fonction des particularités organisationnelles et structurelles du secteur économique qu'il sert, les dispositifs de formation délégués peuvent être sectoriel ou intersectoriel. Les centres sont considérés comme sectoriels lorsqu'ils servent un bassin clairement identifiable avec une branche professionnelle suffisamment organisée pour représenter le secteur. Nous pouvons citer l'exemple du CFMP/PL avec la branche professionnelle des métiers portuaires, ou le CSFP/IAA

avec la branche professionnelle de l'agroalimentaire (Mugnier et Levesque, 2019)⁹. D'un autre côté, les centres délégués sont dits intersectoriels lorsque la faiblesse organisationnelle des branches professionnelles ou l'étroitesse du champ d'intervention nécessite un positionnement transversal pour une viabilité économique (chaîne de valeur non structurée ; faible nombre d'entreprises et d'emplois potentiellement concernés. Les clusters de formation professionnelle au Sénégal se situent dans ce cas de figure (Cluster Horticulture, Cluster Tourisme - Hôtellerie - Restauration, Cluster Tourisme)

Toutefois, quel que soit leur positionnement, les centres sectoriels et les clusters sont censés remplir plusieurs fonctions du fait de leur connexion avancée avec l'environnement professionnel, économique et territorial de leur secteur d'intervention. Ces fonctions sont les suivantes :

- observation du marché du travail, en lien avec les structures nationales en charge de ce travail (ONFP, ministère de l'Économie, ANPEJ) ;
- ingénierie pédagogique : (i) élaboration et adaptation des programmes et contenus de formation de concert avec les Ministères sectoriels et les entreprises, (ii) développement de l'alternance et apprentissage de type École/entreprise, (iii) veille sectorielle sur les métiers et les compétences, (iv) dialogue avec le secteur privé sur l'actualité des profils à former, (vi) formation des formateurs.
- appui à la structuration et au développement d'un secteur : conseil aux branches professionnelles, expertise organisationnelle, gestion prévisionnelle des compétences, conseil règlementaire et technique, ...

Afin de mettre en place un centre ou un cluster fonctionnant en PPP, l'État du Sénégal négocie et signe une délégation de service public avec une branche professionnelle. Cet accord permet à l'État de effectuer les investissements initiaux constitués par l'infrastructure physique du centre, ainsi que les équipements pédagogiques nécessaires pour le démarrage. Il en confie ensuite la gestion et l'exploitation à la branche professionnelle signataire. Ainsi, à la différence des centres d'ETFP classiques, les CSFP et les clusters élaborent chaque année un budget qui doit être équilibré entre les dépenses et les profits. Cela est une condition pour l'autonomie recherchée des centres. Les centres délégués sont ainsi responsables du paiement des charges de fonctionnement (salaires personnel, frais pédagogiques, factures électricité, prestations diverses, provisions pour amortissement) et de certains investissements (achat de matériels pédagogiques et logistiques ; écritures de programme). Pour couvrir ces dépenses, l'activité du centre doit permettre de générer des revenus qui peuvent provenir de plusieurs sources : (i) vente de formations (initiale et continue) ; services aux entreprises ; subvention d'équilibre d'amorçage de l'État. La subvention d'équilibre ne dépasse pas en général les 5 premières années d'existence du dispositif de formation.

La forme juridique du partenariat au Sénégal épouse celle d'une délégation de service public, comme précisé précédemment, avec quelques légères différences selon le secteur visé. Avant la mise en œuvre de CSFP ou cluster, il est conduit une étude de faisabilité qui analyse le cadre juridique du PPP, le format de la délégation de gestion, le statut de l'entité de gestion en fonction notamment des règles de fiscalité applicable (Mugnier et Levesque, 2019). Toutefois, ces études de faisabilité qui pourraient s'apparenter à des évaluations préalables, au sens de la loi sénégalaise sur les PPP, n'ont pas été réalisées. Ainsi, malgré le caractère obligatoire de l'évaluation préalable, le choix de la forme de la délégation de service publique dans le cadre

⁹ Mugnier, L et Levesque.A (2019). Les centres de formation à gestion déléguée : une pratique de partenariat public-privé en formation professionnelle. Agence Française de Développement (AFD)

des présents PPP dans le secteur de l'ETFP a précédé l'étude de faisabilité. Aucun des documents d'étude de faisabilité que nous avons pu exploiter ne fait une analyse comparative entre les différentes options organisationnelles possibles.

4. Conclusion :

Le présent article nous a permis d'apprécier l'importance que revêt la formation professionnelle dans une stratégie de résorption du chômage et du sous-emploi des jeunes. Il nous a permis aussi de voir les réformes du cadre stratégique, politique et opérationnel que l'État a entamé pour faire du partenariat public privé un outil au service de l'employabilité des jeunes. Cette volonté claire s'est traduite par la mise en place de centres de formation dont les modalités de gestion et d'intervention sont basées sur le PPP, notamment des délégations de service public au secteur privé. Toutefois aussi volontariste que puisse être cette politique en constante expansion, il n'y a pas eu véritablement d'études préalables pour anticiper, ni d'évaluation de performance post mise en œuvre pour mesurer tous les effets du passage à un modèle de PPP dans le système de formation professionnelle au Sénégal. Cela peut être regrettable car, comme il a été vu les défis pour le système de formation professionnelle sont multiples.

Dès lors, la question de l'évaluation de la performance de ces nouveaux dispositifs par rapport à l'existant permettrait de mieux renseigner les choix de l'État en ce qui concerne les orientations à donner au secteur de la formation professionnelle. L'absence de disponibilité d'indicateurs d'effet et d'impact de ce modèle indique l'absence d'évaluations poussées permettant de comparer d'une part le niveau de performance atteint par rapport à celui qui était projeté, et d'autre part de comparer ce modèle de mise en œuvre de la formation avec d'autres modalités d'exécution du service de la formation, notamment la gestion publique. A la vue de l'ampleur des défis de l'emploi au Sénégal, et du coût de mise en place d'un Centre sectoriel de formation (en moyenne entre 2 et 4 millions d'Euros)¹⁰, il serait problématique de mobiliser les ressources limitées du pays sur une voie dont les effets positifs ou négatifs sont peu connus entraînant ainsi un risque d'exacerbation de la situation de l'emploi. Ainsi, pour éclairer le choix du développement du PPP dans le contexte de l'ETFP au Sénégal, la conduite de l'évaluation des expérimentations de ce mode de gestion est plus qu'une nécessité pour le développement du secteur.

Bibliographie

- [1] Agence Nationale de la Statistique et la Démographie. (2017b). *Situation économique et sociale Sénégal*.
- [2] Agence Nationale de la Statistique et la Démographie. (2023). *Rapport Provisoire recensement général de la population et de l'habitat..*
- [3] Bloom, D. E.; D. Canning and J. Sevilla (2003). The Demographic Dividend. A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change. Santa Monica CA, Rand Corporation.
- [4] Brinkerhoff, J. (2002). Government-nonprofit partnership: A defining framework. *Public Administration and Development*, 22, 19-30. <https://doi.org/10.1002/pad.203>
- [5] Campagnac, E., & Deffontaines, G. (2012). Une analyse socio-économique critique des PPP. *Revue d'économie industrielle*, 140, Article 140. <https://doi.org/10.4000/rei.5474>
- [6] Cissé. R et Fall, A (2016). Le long cheminement de l'École sénégalaise de l'élitisme à la Massification: Quelle place pour la qualité de l'éducation ? Laboratoire de Recherche

¹⁰ Les documents de projets indiquent les montants suivants pour les coûts suivants (CSFPAAA : 3149356 euros ; Cluster Horticulture Neteboulou : 4264709 euros, Cluster Horticulture Thiépp : 3815250 euros ; Cluster Aviculture Diamniadio : 3107844 euros)

- sur les Transformations Économiques et Sociales (LARTES), IFAN, Université Cheikh Anta Diop de Dakar
- [7] Dramani, L. (2016). Impact du dividende démographique sur la croissance économique au Sénégal. *African Population Studies*, 32. <https://doi.org/10.11564/30-2-887>
- [8] Filmer, D., & Fox, L. (2014). *L'emploi des jeunes en Afrique subsaharienne. Série Forum pour le Développement de l'Afrique*. Banque Mondiale.
- [9] Fonds Monétaire International (2004). *Public-Private Partnerships*. (FMI).
- [10] Gouvernement du Sénégal, (2014), Plan Sénégal Emergent (PSE)
- [11] Jacquet, P. (2003). *Promouvoir les Partenariats Publics-Privé*.
- [12] Levesque, A., & Mugnier, L. (2019). *Les centres de formation à gestion déléguée : Une pratique de partenariat public-privé en formation professionnelle*. Agence Française de Développement.
- [13] Marty, F., & Voisin, A. (2007). *Les difficultés d'exécution des contrats de Private Finance Initiative britanniques*. <https://hal.science/hal-00163919>
- [14] Mazouz, B. (2008). *Le partenariat public-privé : Une configuration organisationnelle propice aux projets technologiques*. <https://docplayer.fr/112493148-Le-partenariat-public-privé-une-configuration-organisationnelle-propice-aux-projets-technologiques-1.html>
- [15] Ministère de l'Éducation Nationale (2013). Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence
- [16] Ministère de l'Éducation Nationale (MEN). (2018). *Programme d'amélioration de la qualité, de l'équité et de la transparence 2018-2030. Sénégal | Documents | Partenariat mondial pour l'éducation*. Gouvernement du Sénégal.
- [17] Ministère de la Formation Professionnelle. (2015). *Annuaire Statistique de la Formation Professionnelle et Technique*. Gouvernement du Sénégal, ministère de l'Emploi, la Formation Professionnelle et l'Artisanat.
- [18] Nations Unies. (2019). *World population prospects 2019: Highlights*. Nations Unies.
- [19] Organisation Internationale du Travail. (2020b). *Rapport sur l'emploi en Afrique (Re-Afrique) : Relever le défi de l'emploi des jeunes*. Organisation Internationale du Travail (OIT). http://www.ilo.org/africa/information-resources/publications/WCMS_761156/lang--fr/index.htm
- [20] UNESCO (2001). *Instruments normatifs concernant l'enseignement technique et professionnel*
- [21] UNESCO. (2009). *Participation aux programmes formels d'enseignement et de formation techniques et professionnels au niveau mondial : Étude statistique préliminaire*.
- [22] UNFPA (2016). *En route pour engranger le dividende démographique au Sénégal Rapport de l'étude sur le dividende démographique au Sénégal*. Dakar, UNFPA
- [23] Waddock, S. (1991). A Typology of Social Partnership Organizations. *Administration & Society - ADMIN SOC*, 22, 480-515. <https://doi.org/10.1177/009539979102200405>