Quels financements pour la formation professionnelle continue ?

Le cas de l'Union européenne¹

Funding for lifelong vocational training ? The case of the European Union

¿Qué financiación para la formación profesional permanente ? El caso de la Unión europea

Gregory Wurzburg

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/2999>

DOI : 10.4000/ries.2999

ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 1999

Pagination : 123-130

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Gregory Wurzburg, « Quels financements pour la formation professionnelle continue ? », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 22 | 1999, mis en ligne le 13 mai 2013, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/2999> ; DOI : 10.4000/ries.2999

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.

© Tous droits réservés

Quels financements pour la formation professionnelle continue ?

Le cas de l'Union européenne¹

Funding for lifelong vocational training ? The case of the European Union

¿Qué financiación para la formación profesional permanente ? El caso de la Unión europea

Gregory Wurzburg

Cet article, paru dans le numéro de la revue européenne *Formation professionnelle*, n° 13, avril 1998, p. 24-29, est reproduit ici avec l'autorisation de l'auteur et du CEDEFOP.

- 1 L'importance de la formation et de l'enseignement professionnels (FEP) ne fait aucun doute. Ils jouent un rôle central dans le développement des qualifications, des compétences, du savoir-faire et du savoir que chaque individu apporte sur son lieu de travail. En raison de l'impact qu'ils ont en retour sur l'employabilité et la productivité des individus ainsi que sur la compétitivité des entreprises et des économies nationales, la formation et l'enseignement professionnels exercent une influence considérable sur le bien-être des sociétés. En outre, cette importance semble s'accroître à mesure que les mutations technologiques et la demande croissante de flexibilité au travail contribuent à accélérer la dépréciation des qualifications, des compétences, du savoir-faire et du savoir spécifiques à un emploi donné. Bref, l'économie de la connaissance met l'accent sur un processus d'apprentissage continu et la formation et l'enseignement professionnels en constituent les ressources essentielles.
- 2 La demande croissante de formation et d'enseignement professionnels s'est accompagnée d'un léger accroissement de l'offre. Les augmentations marquées de la participation aux cours de formation et d'enseignement formels en témoignent. Bien que peu de pays disposent de données par périodes pour la formation et l'enseignement professionnels, ces données, ainsi que quelques indications plus marginales, tendent à établir que le

volume de la formation professionnelle continue est en augmentation. Cependant, à en juger par les schémas de participation, l'accroissement de l'offre semble demeurer loin en deçà du volume nécessaire pour rendre la formation et l'enseignement professionnels accessibles à tous en quantité suffisante, non seulement afin de remédier aux faibles niveaux d'alphabétisation et de qualifications chez certains adultes, mais également pour offrir des possibilités de mise à jour et de perfectionnement appropriés aux travailleurs expérimentés. Il semble ainsi probable que l'accroissement de la demande d'apprentissage, quel qu'il soit et notamment par la formation et l'enseignement professionnels, va excéder celui de l'offre. Cette inadéquation entre l'offre et la demande s'avère particulièrement critique pour les adultes peu qualifiés que les employeurs sont moins enclins à former ou bien qui n'ont pas accès à la formation et à l'enseignement professionnels, soit parce qu'ils sont au chômage, soit parce qu'ils n'en ont pas les moyens financiers ou pour les deux motifs à la fois. Le défi posé consiste donc à faire en sorte que la formation et l'enseignement professionnels soient accessibles et abordables financièrement. Relever ce défi implique que l'on s'attaque à un certain nombre de problèmes d'ordre pédagogique, institutionnel, financier ou de motivation. Le présent article entend aborder les problèmes d'ordre financier.

Quels financements ?

- 3 La demande croissante de formation et d'enseignement professionnels (FEP) risque de dépasser la capacité des modes de financement traditionnels qui ont cours au sein de nombreux États membres de l'Union européenne. Les limitations des dépenses publiques empêchent les États de financer indéfiniment la formation supplémentaire qui est demandée. Le fait qu'une grande partie de la formation et de l'enseignement professionnels profite au secteur privé (hausse de la productivité et de la rentabilité pour les entreprises, accroissement du salaire et de l'employabilité pour les individus) soulève la question de l'opportunité du financement public direct. Compte tenu des pressions que subissent les entreprises pour réduire les coûts, il leur est difficile de voir augmenter leur participation à ce financement et, même dans certains cas, de maintenir leur participation actuelle.
- 4 Il semble donc probable que la demande croissante de FEP va dépasser la capacité du régime de financement actuel. Pour résoudre ce dilemme, il faut la rendre « plus abordable financièrement » du point de vue de la société. Mais qu'est-ce que cela implique ? Plusieurs questions s'imposent.

Qui doit payer ?

- 5 A première vue, on répondra que les employeurs et les individus devraient au moins assumer une partie des coûts additionnels occasionnés par une accessibilité plus générale à la FEP tout au long de la vie professionnelle de chacun. En réalité, établir qui va régler la facture est une décision essentiellement politique, dans la mesure où la réponse dépend de la façon dont la société envisage les responsabilités des acteurs concernés respectifs - l'État, les entreprises et les individus. À en juger par les engagements pris par les États membres pour réduire les dépenses publiques, les gouvernements ne pourront pas assumer de nouvelles charges financières importantes (par exemple, pour assurer un accès plus large à la FEP) sans en abandonner d'autres. Ainsi, les pouvoirs publics et les

partenaires sociaux sont-ils confrontés, dans le meilleur des cas, à la tâche décourageante d'arbitrer entre des demandes concurrentes avec des ressources publiques peu abondantes et qui vont probablement s'amenuiser encore.

- 6 Quoi qu'il en soit, la réponse à la question « Qui doit payer ? » ne relève pas d'un modèle déterministe. Pour être crédible et efficace, elle devrait de toute évidence être guidée par une autre question.

À qui cela profite-t-il ?

- 7 Si, par exemple, on décide que les individus doivent payer davantage pour la FEP, ses résultats n'étant pas encore reconnus dans les pratiques de fixation des salaires, cette décision n'aura sans doute pas un impact durable sur les dispositions en matière de financement. Mais la question de savoir à qui la FEP profite dépend entièrement d'accords institutionnels - allant des négociations collectives à la politique fiscale, en passant par les pratiques d'évaluation et de reconnaissance des qualifications et des compétences acquises dans ce système - accords que la politique des pouvoirs publics peut influencer. Cela nous amène à une nouvelle question.

Individus et employeurs, qui paie pour la FEP ?

- 8 Cette question est de nature plus technique que la première. La réponse repose sur deux conditions générales à remplir :
- 9 - en premier lieu, il faut que les individus et les entreprises soient relativement certains d'en tirer un bénéfice suffisant pour compenser les coûts ; ils doivent également être capables de surmonter les contraintes d'un paiement immédiat, inhérentes à tout investissement susceptible de générer des avantages ultérieurs ;
- 10 - en second lieu, il faut que, tôt ou tard, le coût unitaire de la FEP soit réduit, ce qui permettra ainsi d'accroître l'offre, quel que soit le prix fixé. Dans le cas contraire, l'augmentation de la demande entraînera une pénurie de formations, une augmentation des prix, voire les deux à la fois, la FEP devenant l'apanage des plus privilégiés.
- 11 On peut aussi apporter une autre réponse à cette question : il faut en premier lieu accroître sa rentabilité pour le secteur privé, principalement au moyen d'une augmentation des avantages que l'on peut en attendre, d'une réduction de son coût ou des deux en même temps ; en second lieu, il faut que les individus et les entreprises soient en mesure d'en financer les dépenses actuelles grâce aux bénéfices futurs qu'ils en tireront.
- 12 Que les pouvoirs publics financent ou non la FEP et quelle que soit leur part, ils ont un rôle important à jouer dans la mise en place d'un cadre normatif garantissant le financement du système par les acteurs privés. Quels sont donc leurs domaines d'action possibles ?

Améliorer l'accessibilité financière

- 13 Dans le cadre qui a été tracé ci-dessus, il est nécessaire de relever trois défis afin d'améliorer l'accessibilité financière de la FEP :
 - améliorer les résultats à en attendre ;

- réduire les coûts ;
- trouver des moyens permettant aux consommateurs de FEP de financer plus facilement leurs investissements actuels en formation grâce à leurs gains futurs.

Améliorer les résultats

- 14 L'une des façons d'accroître la rentabilité de la FEP et, ainsi, d'encourager davantage les individus et/ou les entreprises à investir dans ce domaine, consiste à amplifier les « bénéfices » qui en découlent, c'est-à-dire à la fois élargir l'impact de la FEP et augmenter la probabilité que cet impact se réalise.
- 15 À cet égard, les pouvoirs publics peuvent mener un certain nombre d'actions, éventuellement en collaboration avec les partenaires sociaux, notamment pour :
- améliorer la qualité de la FEP, grâce à l'élaboration et à l'application de normes permettant d'évaluer en amont le programme et la pédagogie, et d'évaluer les qualifications, les compétences, le savoir-faire et le savoir acquis dans ce cadre ;
 - améliorer l'information diffusée à l'intention des individus et des entreprises sur la nature et la qualité des offres. On pourrait créer à cette fin des centres d'informations ou utiliser des systèmes de conseil et d'orientation et permettre ainsi une meilleure adéquation entre les individus et les possibilités de formation ;
 - s'assurer que les qualifications, les compétences, le savoir-faire et le savoir acquis dans ce cadre sont suffisamment visibles, afin de les rendre transférables, d'accroître la probabilité qu'ils soient pleinement exploités sur les marchés de l'emploi internes et externes et de faciliter leur utilisation, le cas échéant, dans la fixation des salaires. Cela pourrait être réalisé au moyen de mécanismes d'évaluation et de reconnaissance des résultats du processus d'apprentissage, à quelque étape que ce soit ;
 - garantir une flexibilité suffisante dans la structure des emplois et l'utilisation des biens de production, afin de tirer pleinement parti des qualifications et des compétences acquises, en augmentant ainsi la probabilité que les employeurs et les employés réalisent le potentiel de productivité de la FEP

Réduire les coûts

- 16 Avec ou sans accroissement des bénéfices, les incitations à l'investissement dans la FEP peuvent être renforcées par la réduction de ses coûts unitaires. Diverses stratégies s'offrent aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux à cet effet, notamment :
- en améliorant tout simplement la prise de conscience des différentes composantes de son coût - à la fois les coûts directs liés aux formateurs, au matériel, aux installations, etc. et les coûts indirects, tels que le coût de la production « sacrifiée » par la mise en congé des travailleurs pour leur formation - ainsi que de leur importance relative. Cette prise de conscience, qui peut contribuer à mieux cibler les tentatives visant à améliorer l'efficacité, pourrait s'obtenir, par exemple, en menant des études détaillées sur les frais de formation supportés par les employeurs ou en analysant ceux encourus par les prestataires de FEP ;
 - en garantissant une diffusion plus large de l'information sur le rapport coût/efficacité des différentes méthodes d'enseignement et d'apprentissage, y compris celles qui se basent sur la technologie. Cela permettrait aux consommateurs ainsi qu'aux prestataires d'être mieux informés des niveaux de performance à atteindre en matière d'efficacité et de qualité ;
 - en s'assurant du bon fonctionnement des marchés de FEP ; cette troisième stratégie, qui repose sur les deux premières, consiste à vérifier qu'il n'y ait pas d'obstacles injustifiés à

l'arrivée de nouveaux prestataires pouvant démontrer leur efficacité, que l'information sur le rapport coût/efficacité des différentes offres soit accessible à tous et que les consommateurs de FEP aient le loisir de choisir leurs prestataires ;

- en élaborant des systèmes bien établis de reconnaissance des qualifications, des compétences, du savoir-faire et du savoir, indépendamment de la manière dont ils ont été acquis ; c'est également un moyen pour réduire certains coûts, en facilitant l'évaluation par les consommateurs de FEP du rapport coût/efficacité de formes d'apprentissage moins structurées, par rapport à celui des systèmes structurés ;
- en réduisant le coût de la FEP en abaissant le coût du financement de l'investissement pour les employeurs. À cette fin, on pourrait par exemple recourir à des rapports standardisés, au moyen desquels les employeurs (y compris les PME cherchant des prêts bancaires) pourraient communiquer aux marchés des capitaux des informations sur la FEP et sur la nature de sa contribution à la performance de l'entreprise.

- 17 Si les avantages que les différents acteurs tirent de la FEP sont supérieurs aux frais respectifs de chacun d'entre eux, dans une mesure suffisante pour les inciter fortement à investir dans ce domaine, on peut alors affirmer qu'elle est économiquement viable, en d'autres termes, que l'investissement dans la FEP est durable et rentable à long terme. Il s'agit d'une condition nécessaire si l'on veut qu'elle soit abordable financièrement, mais elle n'est pas suffisante. Une nouvelle question s'impose : comment garantir la faisabilité financière des investissements qui lui sont liés ?

Financement et gains futurs

- 18 Même si les bénéfices de la FEP dépassent suffisamment son coût pour inciter fortement à investir dans ce domaine, il reste à savoir si les différents acteurs peuvent se le permettre financièrement. Le problème de la faisabilité financière se pose en raison du décalage dans le temps entre les frais encourus et les avantages qui en résultent, les dépenses inhérentes à la FEP étant supportées avant d'en obtenir les résultats escomptés. Les acteurs sont exposés au risque d'un manque de liquidités ainsi qu'à un problème de trésorerie, s'ils ne peuvent en supporter immédiatement les coûts.
- 19 Ce problème se pose particulièrement dans certains pays où les banques, par exemple, font preuve de mauvaise volonté pour prêter de l'argent à un taux d'intérêt « raisonnable » dans le cas d'études supérieures (un taux raisonnable étant un taux inférieur au taux de rendement attendu pour un risque plus élevé), essentiellement parce qu'un diplôme universitaire ne peut servir de nantissement en cas de défaillance. Dans certains pays, ce problème est résolu car l'État se porte garant d'emprunts, ce qui permet d'obtenir un taux d'intérêt moins élevé.
- 20 On rencontre un problème connexe : celui des adultes peu qualifiés. En raison du faible niveau qu'ils ont atteint dans l'enseignement initial, ils courent un risque plus grand de se retrouver au chômage et ils sont donc moins susceptibles de tirer profit de telles formations. Emportés dans un cercle vicieux de salaires moins élevés, de besoins financiers plus importants (en raison d'une impérieuse nécessité de formation et d'enseignement généraux et professionnels) et de chances moins grandes d'en tirer parti, le montant de leurs emprunts et les taux d'intérêt appliqués seront plus élevés pour eux que pour les personnes plus qualifiées.
- 21 L'expérience acquise en Europe ou hors de l'Europe nous livre quelques enseignements sur les moyens de contribuer à garantir la faisabilité financière de la FEP

- 22 La pratique en cours en Amérique du Nord, par exemple, où les gouvernements se portent garants des emprunts, souvent à des taux inférieurs à ceux du marché, permet aux individus d'emprunter de l'argent à un taux relativement peu élevé, afin de supporter les coûts immédiats de l'enseignement supérieur, y compris de l'enseignement professionnel/technique postsecondaire. Ces emprunts sont remboursés par les étudiants lorsqu'ils terminent leurs études. Mais l'obligation de remboursement peut s'avérer onéreuse pour les étudiants qui ont des difficultés à trouver un emploi dont le salaire soit suffisant pour couvrir leurs frais de subsistance et le remboursement de l'emprunt.
- 23 En Australie, dans le cadre du système de crédit pour l'enseignement supérieur, l'État assume le coût initial de l'enseignement supérieur (qui peut comprendre diverses formes de FEP) ; après avoir obtenu leur diplôme, les étudiants « remboursent » le prêt implicite au moyen d'une surtaxe de 1 % sur leurs revenus, une fois que ceux-ci dépassent un certain niveau. Cette pratique contribue à atténuer la dureté du processus de prêt garanti.
- 24 En France, la loi de 1971 garantit un flux important de ressources financières pour financer la formation liée au travail, en imposant aux employeurs une taxe du type « former ou payer ». Néanmoins, que l'on tienne compte explicitement ou implicitement de la capacité de telles formations à générer ou non des bénéfices supérieurs aux coûts, ce système n'incite pas les employeurs à rechercher une formule économiquement viable.
- 25 Bien qu'il convienne de s'inspirer de l'expérience passée, il ne faut pas nécessairement en conclure que quelques modifications ou une application plus large des régimes de financement actuels seront suffisantes. Le problème du manque de ressources financières est amplifié par la nécessité de trouver des ressources pour financer un volume de FEP qui, selon toute vraisemblance, ira croissant. L'ampleur potentielle des ressources concernées, associée au fait qu'elle couvre de plus en plus des situations d'enseignement et d'apprentissage qui dépassent celles que l'on associe généralement à l'enseignement et à la formation formels existants, rend le problème de la faisabilité du financement différent qualitativement et quantitativement de ce que l'on a pu rencontrer dans le passé. Les dépenses constituant clairement un investissement, l'élaboration (ou l'application plus large) de nouvelles approches pourrait mettre l'accent avant tout sur des stratégies analogues à celles adoptées pour le financement d'autres formes d'investissement. Par exemple :
- les employeurs pourraient dégager davantage de ressources financières pour la FEP s'ils étaient autorisés à déduire de leurs coûts d'exploitation les dépenses engagées ainsi qu'une prime ;
 - les employeurs seraient également mieux en mesure de financer la FEP, lorsqu'ils doivent réduire leurs coûts sous la pression d'exigences à court terme, s'ils avaient la possibilité d'en inscrire les coûts parmi les coûts d'investissement et de les répartir dans le temps sous la forme d'amortissements ;
 - les ressources des individus consacrées au financement pourraient être accrues si on accordait des dégrèvements d'impôt pour les frais de formation ou si l'on permettait de les déduire de revenus courants. On pourrait également autoriser les individus à prélever une partie de leurs revenus avant imposition pour la verser sur un compte de formation

individuelle qui servirait à financer la FEP tout au long de la vie, les employeurs ou l'État ajoutant éventuellement un supplément dans le cas d'individus à faible revenu.

- 26 La demande croissante de FEP soulève la question de son accessibilité financière. La réponse tient dans la réalisation de deux conditions générales :
- augmenter sa rentabilité, afin de renforcer les incitations économiques à investir dans ce domaine ;
 - faciliter son financement d'aujourd'hui grâce aux avantages à venir, afin de garantir des ressources financières adéquates permettant d'en couvrir les frais.
- 27 Le présent article a examiné les stratégies permettant de remplir ces deux conditions générales. Les stratégies visant à accroître la rentabilité de la FEP se concentrent sur l'accroissement des résultats escomptés et sur la réduction de son coût. La mise en œuvre de telles stratégies dépend en grande partie de la disponibilité et de la qualité accrue de l'information sur sa nature et le coût de l'offre ainsi que sur ses résultats. Les stratégies de financement de la FEP par les bénéfices futurs impliquent que l'on pallie les carences du marché des capitaux, principalement en ce qui concerne le manque d'information sur les profits économiques qu'elle peut engendrer et l'absence de dispositions institutionnelles lui permettant d'être considérée comme une source de richesse.
- 28 Cela signifie que l'objectif consistant à rendre la FEP abordable requiert l'intervention simultanée des pouvoirs publics tant auprès des prestataires que des partenaires sociaux.

RÉSUMÉS

Dans l'optique d'un processus d'apprentissage continu, formation et enseignement professionnels (FEP) sont des données incontournables des économies nationales. La question du financement demeure cruciale, pour faire face à une demande qui ira en croissant. Quelles réponses apporter aux questions qui se posent à ces formations, en termes d'accessibilité, de coût et de bénéfices pour les individus et les entreprises ?

In the perspective of lifelong training, vocational training and teaching are indispensable elements in a national economy. The question of funding is crucial to reply to an ever increasing demand. What answers should be given to the questions raised by such training as regards accessibility, cost and benefit to individuals and firms ?

Con vistas a un proceso de aprendizaje permanente, formación y enseñanza profesionales (FEP) son los datos imprescindibles de las economías nacionales. La cuestión de la financiación sigue siendo crucial para responder a una demanda que irá aumentando. ¿Qué respuestas se pueden dar a las preguntas planteadas a estas formaciones, en cuestión de accesibilidad, de coste y de beneficios para los individuos y las empresas ?

INDEX

Mots-clés : financement, formation continue, formation professionnelle, politique éducative, formation tout au long de la vie

AUTEUR

GREGORY WURZBURG

Administrateur principal à la direction de l'Éducation, de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales, OCDE, Paris, France