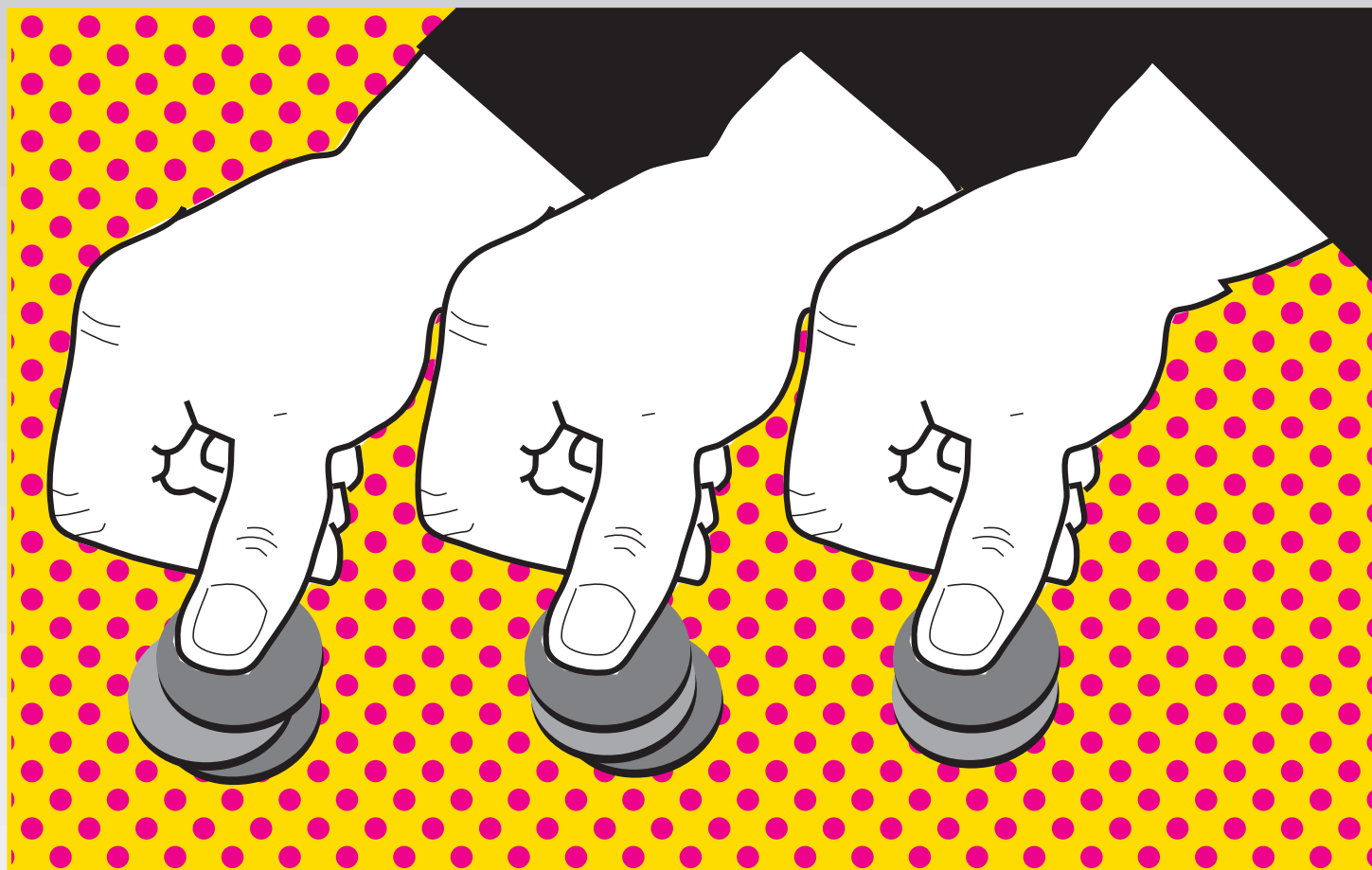


FORMATION PROFESSIONNELLE

REVUE EUROPÉENNE



Le financement de la formation professionnelle : approches politiques





CEDEFOP
Centre européen
pour le développement
de la formation profes-
sionnelle

Marinou Antipa 12
GR - 57001 Thessalonique
(Thermi)

Tél.: 30-31+490 111
Fax: 30-31+490 102

E-mail: info@cedefop.gr
Internet:
http://www.cedefop.gr

Le CEDEFOP apporte son concours à la Commission en vue de favoriser, au niveau communautaire, la promotion et le développement de la formation et de l'enseignement professionnels, grâce à l'échange d'informations et la comparaison des expériences sur des questions présentant un intérêt commun pour les États membres.

Le CEDEFOP constitue un lien entre la recherche, la politique et la pratique en aidant les décideurs politiques et les praticiens de la formation, à tous les niveaux de l'Union européenne, à acquérir une compréhension plus claire des développements intervenus en matière de formation et d'enseignement professionnels, leur permettant ainsi de tirer des conclusions en vue de l'action future. Par ailleurs, il encourage les scientifiques et les chercheurs à identifier les tendances et les questions futures.

Le Conseil d'administration du CEDEFOP a approuvé une série de priorités à moyen terme pour la période 1997-2000. Elles esquissent trois thèmes qui constituent le point central des activités du CEDEFOP:

- promotion des compétences et de l'éducation et la formation tout au long de la vie;
- suivi des développements en matière de formation et d'enseignement professionnels dans les États membres, et
- au service de la mobilité et des échanges européens.

Rédacteur en chef: Steve Bainbridge

Comité de rédaction:

Président:

Jean-François Germe Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), France

Matéo Alaluf

Tina Bertzeletou

Keith Drake

Gunnar Eliasson

Alain d'Iribarne

Université Libre de Bruxelles (ULB), Belgique
 CEDEFOP

Manchester University, Great Britain

The Royal Institute of Technology (KTH), Sweden
 Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (LEST-CNRS), France

Arndt Sorge

Reinhard Zedler

Jordi Planas

Manfred Tessaring

Sergio Bruno

Humboldt-Universität Berlin, Deutschland

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Deutschland

CEDEFOP

CEDEFOP

Università di Roma, Italia

Publié sous la responsabilité de :
 Johan van Rens, directeur
 Stavros Stavrou, directeur adjoint

Réalisation technique, coordination :
 Bernd Möhlmann

Responsable de la traduction :
 Sylvie Bousquier;
 Amayllis Weiler-Vassilikioti

Maquette : Agence
 Zühlke Scholz & Partner GmbH, Berlin

Production technique avec micro-édition :
 Agence Axel Hunstock, Berlin

Clôture de la rédaction :
 01.06.1998

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

N° de catalogue:
 HX-AA-98-001-FR-C

Printed in
 the Federal Republic of Germany, 1998

La publication paraît trois fois par an en allemand, anglais, espagnol et français.

Les opinions des auteurs ne reflètent pas obligatoirement la position du CEDEFOP. Les auteurs expriment dans la *Revue Européenne "Formation Professionnelle"* leur analyse et leur point de vue individuels qui peuvent être partiellement contradictoires. La revue contribue ainsi à élargir au niveau européen, une discussion fructueuse pour l'avenir de la formation professionnelle.

Si vous souhaitez contribuer par un article, cf. page 116



Le gène manquant: le facteur qualité

Le terme «éducation» a une double acception. Il désigne un fait et la discipline qui l'étudie. La discipline (les aspects philosophiques et pédagogiques étant mis à part) n'est vieille que d'une quarantaine d'années; le fait est quant à lui aussi vieux que la civilisation, mais il a au cours de ces quarante années connu dans le monde entier une extraordinaire évolution. Une période de quarante années pendant laquelle les contradictions et les ambiguïtés du fait comme de la connaissance que nous en avons se sont *élargies* et *approfondies*. Cette remarque n'a qu'en partie une connotation négative, puisque pendant cette période des changements spectaculaires sont intervenus dans les domaines de la connaissance, de la technologie, de l'organisation, des valeurs idéologiques et des dispositifs institutionnels. Les sociétés sont ainsi devenues plus complexes et plus sujettes à de nouveaux changements. Pourquoi faudrait-il donc escompter que les problèmes de l'éducation soient restés aussi relativement simples que naguère, et par conséquent faciles à interpréter?

Les articles de ce numéro, qui porte sur le financement de la formation professionnelle, ne font pas exception; leur lecture transversale apporte une valeur ajoutée au-delà des mérites de chaque contribution spécifique. Plusieurs articles soulignent, avec des nuances diverses et dans des buts divers,

- qu'il y a entre la demande et l'offre de qualifications de la main-d'œuvre un fossé large, qui s'élargit encore,
- que la situation actuelle et les prévisions dénotent une pénurie croissante de ressources utilisables pour la formation professionnelle,
- que l'on est en présence d'une tendance largement répandue des pouvoirs publics à introduire les principes du marché dans le domaine de la formation professionnelle, et que de nombreux scientifiques semblent favoriser cette tendance,

□ que le modèle français est souvent imité, bien qu'il présente maints défauts et que le modèle allemand soit en général considéré comme meilleur,

□ que partout les petites entreprises paraissent relativement incapables d'exploiter les options de formation et d'enseignement professionnels.

Le rapport que les auteurs établissent entre ces questions essentielles et celle du financement ne devrait guère surprendre. Il est tout simplement correct sur le plan méthodologique. D'une part, on considère que ceux qui bénéficient de la formation professionnelle devraient payer proportionnellement au profit qu'ils en tirent. D'autre part, la question de savoir qui est appelé à payer et comment n'est pas sans se répercuter sur les décisions qui affectent les activités de formation et d'enseignement professionnels et leurs effets. Si la dernière proposition est raisonnable, la première est extrêmement ambiguë et discutable, puisque le recours au principe «à qui cela profite-t-il» équivaut à frayer de façon convaincante la voie à l'introduction dans ce domaine des principes du marché. En d'autres termes, ce principe n'est pas retenu pour le mérite éthique qui lui reviendrait en tant que mécanisme de distribution (par exemple par opposition à la capacité de payer), mais simplement parce qu'il s'agit du mécanisme de distribution inhérent à l'interaction sur le marché: c'est le marché lui-même, en tant que mode organisationnel et système de motivation, et non pas le mécanisme de distribution associé au principe du marché, qui est considéré comme souhaitable.

Tout cela est assez bizarre, puisque l'on sait bien, même dans les environnements scientifiques les plus orthodoxes et les plus partisans du marché, que l'investissement dans la formation professionnelle donne naissance à des externalités qui font tache d'huile et qu'il constitue souvent le résultat d'une production conjointe, deux aspects au vu desquels la



formation professionnelle représente un cas de défaillance du marché, puisque ni les profits ni (souvent) les coûts ne sont clairement identifiables et imputables, tandis que les externalités aboutissent en tout état de cause à des sous-investissements. Le recours au principe «à qui cela profite-t-il» comme cheval de Troie est le pire choix possible: il est naïf, puisqu'il néglige la complexité de l'organisation du marché sans parvenir à en comprendre la nature institutionnelle; il est dangereux, puisqu'il fourvoie les actions collectives et les réformes institutionnelles; et même, à parler bien franc, il lui manque toute compréhension intime de la cohérence des implications de la théorie orthodoxe du marché, qui non seulement admettent la défaillance du marché, mais aussi prennent en compte des cas dans lesquels la redistribution, en raison soit d'une pauvreté et d'une ignorance extrêmes, soit de la défaillance des systèmes de crédit, peut aboutir à une situation qui sinon serait impossible ou à un développement restreint.

L'impression qui cependant prévaut pour moi est que les discussions modernes sur la formation professionnelle n'ont pas grand-chose à voir avec les principes du marché tels que les professe la théorie économique orthodoxe; elles se préoccupent plutôt, et c'est bien ainsi, du développement et de l'innovation, notions étrangères à la théorie orthodoxe, dont la nature intime est statique. Même les théories récentes de la croissance endogène (qui sont absoutes avec bienveillance par l'article brillant, bien qu'un peu trop œcuménique, de Büchtemann et Soloff) n'échappent pas à cette nature statique, se limitant à *postuler* que certaines activités en fait *non étudiées*, parmi lesquelles la formation professionnelle et la R&D, ont des effets systémiques positifs sur le niveau global de la production, en dépit du fait qu'il n'est pas facile de les mesurer à l'échelon individuel et qu'elles ne présentent aucune économie d'échelle ou d'ampleur.

Il conviendrait de réviser sérieusement la perception usuelle du marché et de la concurrence moderne. Les idéologues du marché mettent l'accent sur la rivalité et négligent le fait que les biens produits par le marché constituent largement le résultat de complémentarités, de proces-

sus de coordination et même de coopération qui prennent place le long d'une chaîne de stades intermédiaires de production. On néglige souvent le fait que la concurrence moderne est de plus en plus internationale. Un pays développé peut se trouver en concurrence sur des marchés avec un pays en émergence dont les coûts de main-d'œuvre sont *de plusieurs fois* inférieurs, uniquement dans la mesure où il peut produire des biens et des services dont le pays en émergence a besoin mais qu'il ne peut produire, tout au moins pendant un certain temps. Le pays développé doit donc utiliser ce temps pour préparer de nouveaux champs de concurrence qui seront hors de portée des concurrents en émergence (...tout au moins pendant un certain temps, après lequel...).

Non seulement le développement et l'innovation, mais aussi la concurrence moderne basée sur l'innovation et la réorganisation permanente de la composition des facteurs et des produits, sont tributaires de la faculté de *changer*, et le changement implique la création et la diffusion de connaissances dans un environnement caractérisé par une incertitude fondamentale et des connaissances limitées, un environnement dans lequel prennent place apprentissage et invention. L'optimisation est exclue, ne serait-ce que par l'impossibilité d'établir un inventaire complet de toutes les façons possibles d'agir pour y parvenir. Ce n'est que par la clé conceptuelle du changement que l'on peut maîtriser les problèmes posés par la formation professionnelle et ses liens avec la concurrence et la croissance. Ceux-ci résultent quant à eux de la contribution complémentaire de plusieurs facteurs *propices*, si bien que c'est à un niveau systémique plutôt que transversal, et dans une perspective dynamique, que l'analyse de la formation professionnelle devrait être menée. En d'autres termes, ce qui est important n'est pas tant que la formation professionnelle ait un agencement donné, mais que cet agencement soit maintenu, en moyenne et dans le temps, en concordance et en bonne harmonie avec d'autres caractéristiques systémiques.

Ces réflexions jettent un jour nouveau sur la question du fossé entre la demande et l'offre de main-d'œuvre qualifiée. Les employeurs se sont toujours plaints de ne



pouvoir trouver la main-d'œuvre qualifiée dont ils ont besoin; depuis les années 60, de nombreuses agences gouvernementales et internationales, alarmées par les doléances des entreprises et saisies par l'anxiété répandue quant au rythme de l'évolution technologique future, ont consenti quelques efforts et lancé maintes exhortations en vue d'étendre la formation professionnelle (se souvient-on du Projet régional méditerranéen, qui inaugura dans les années 60 l'éphémère expérience des prévisions de la main-d'œuvre?). Malgré leurs doléances, les entreprises se sont toujours montrées capables de s'adapter, par la conception de leur organisation, l'agencement de la production et les nouvelles technologies, et de faire le meilleur usage des compétences qu'elles parvenaient à obtenir. En même temps, elles se sont montrées incapables d'exprimer avec précision et en temps voulu ce dont elles avaient réellement besoin, sauf dans quelques cas manifestes où des compétences traditionnelles bien standardisées faisaient gravement défaut; et lorsqu'on examine ce que les entreprises aimeraient obtenir, on se rend compte qu'elles voudraient avoir des personnels dotés des connaissances des meilleurs gestionnaires, tout en effectuant des tâches d'ouvriers rémunérées à des salaires d'ouvriers.

Il convient donc de faire preuve de la plus grande circonspection dans l'interprétation du fossé tel qu'il est proclamé. Dans la plupart des pays industrialisés, il y a manifestement une sorte de schéma séquentiel en vertu duquel les progrès des connaissances aux niveaux supérieurs entraînent des changements technologiques et organisationnels qui exigent davantage de connaissances au niveau de l'atelier, tandis que l'évolution culturelle aux niveaux inférieurs révèle de nouvelles options qui sont perçues et ensuite rendues opérationnelles par les dirigeants. Le processus qui s'ensuit est donc toujours en déséquilibre, si bien que le sentiment qu'il y a un fossé est à la fois facile à expliquer et inéluctable et, il convient de l'ajouter, fondamentalement souhaitable.

Un schéma séquentiel analogue opère aussi dans la société dans son ensemble. Non seulement la formation de capital humain est constituée essentiellement

d'externalités au sens traditionnel, mais elle génère aussi des externalités dynamiques. Un individu parvenant à un certain niveau et une certaine qualité de connaissances a une signification et un impact qui sont fonction de ce qu'il advient de la connaissance des autres dans le même environnement, de la possibilité pour un individu donné et d'autres d'utiliser et de développer effectivement leurs connaissances à leur travail; et même ce que quelqu'un peut être capable d'apprendre par soi-même dépend non seulement des connaissances qu'il a amassées par le passé et de l'utilisation qu'il en a faite, mais des types d'interaction - influencés par leur environnement - qu'il a avec d'autres individus. Tout cela ne peut être appréhendé par des résultats purement quantitatifs. Il existe un facteur qualitatif (QL) subtil, un véritable trait «sociétal», qui est tout aussi réel que difficile à appréhender, mais qui aide à comprendre les différences nationales de performance qui ne peuvent être expliquées en termes purement quantitatifs; entre autres choses, un tel «facteur QL» concerne l'aisance et l'efficacité avec lesquelles les complémentarités potentielles (statiques et dynamiques) entre différents facteurs et agents systémiques (tels que secteur privé et public, capital infrastructurel et opérationnel, capital humain et physique, formation professionnelle et R&D, etc.) sont appréhendées et institutionnellement coordonnées de façon à autoriser leur exploitation et leur renforcement.

Dans une telle perspective, on a du mal à comprendre les augures qui annoncent un environnement dans lequel les ressources disponibles pour la formation professionnelle seront soumises à des restrictions. Alors qu'il est vrai que la plupart des pays concernés sont affectés par des niveaux élevés et parfois croissants de chômage, pratiquement aucun ne croît en moyenne, en termes de PNB, de moins de 2 % par an. Il ne s'agit pas d'un problème de déclin des ressources, mais de choix de leur allocation; une autre possibilité envisageable est qu'il doit y avoir une contrainte, une contrainte qui toutefois n'est jamais clairement énoncée. Est-ce une contrainte de budget public? Cela impliquerait soit que d'autres dépenses sont plus importantes (ce qui, pour le mieux ou pour le pire, constituerait un *choix*), soit, au cas où l'ensemble du bud-



get public a été réduit, que les gouvernements préfèrent laisser davantage de pouvoir d'achat aux mains des particuliers et des entreprises. Est-ce là aussi un *choix*, ou le résultat d'une contrainte internationale? Dans ce dernier cas, quelle en est la logique? J'ai le sentiment (la crainte) que l'accentuation excessive de la concurrence et des marchés amène les gouvernements, tout comme les entreprises, à réduire toutes les dépenses qui ne rapportent qu'à long terme.

C'est une bonne démonstration qui est fournie par l'étude de l'expérience britannique présentée dans ce numéro par West, Pannel et Edge. Le gouvernement thatchérien a transféré de nombreuses tâches de formation professionnelle depuis une agence nationale, la *Training Agency*, vers un certain nombre d'instances nouvelles gérées par les employeurs locaux, les TEC (*Training and Enterprise Councils*). Ce sont des «organismes privés sans but lucratif ayant pour principale fonction de dispenser des services publics». Dans la pratique, les TEC interviennent comme entrepreneurs généraux vis-à-vis de leurs autorités publiques régionales, sous-traitant les opérations effectives de formation à toute une gamme de fournisseurs de formation. Les études d'évaluation font état de certains inconvénients, parmi lesquels les suivants:

- une partie des paiements dus aux fournisseurs de formation étant basés (en vertu des principes du marché) sur les résultats obtenus par les personnes formées, les fournisseurs ne sélectionnent que les meilleurs candidats. Ceux qui ont le plus besoin de la formation tendent donc à être exclus, aucune correction au niveau des contraintes contractuelles ne paraissant être suffisamment efficace;
- les TEC détiennent un monopole, ce qui n'est guère compatible avec le principe du marché;
- l'articulation des TEC et leurs stratégies opérationnelles sont telles qu'ils ne sont pas en mesure de s'adapter aux besoins spécifiques des environnements industriels locaux qu'ils desservent, qu'il s'agisse d'éliminer les contraintes ou d'impulser une évolution adéquate.

S'est-on mal inspiré du marché, ou bien le principe du marché ne convient-il pas

à la formation? Si c'est la réforme menée en Angleterre et au pays de Galles qui amène à se poser de telles questions, l'exemple le plus extrême d'emprise du marché est, comme le souligne l'article signé Atchoarena, celui de l'Amérique latine, où la formation professionnelle tend de plus en plus à être considérée comme un simple bien commercialisable auquel les théories classiques de l'échange sont pleinement applicables. Heureusement, lorsqu'on y regarde de plus près, on se rend compte que les choses sont moins tranchées, et même dans les «formules de marché» les plus extrêmes, on trouve une combinaison complexe (mais souvent contradictoire) de marché, de réglementation et contrôle des pouvoirs publics, de dispositifs mixtes de financement. Le principe du marché apparaît ainsi comme une sorte de vent idéologique affectant les institutions comme les scientifiques, une brise toutefois toujours susceptible de se transformer en tempête destructrice.

Si la composante essentielle de l'éducation (au sens large) est constituée d'externalités, toute incitation individuelle à investir dans l'éducation est par définition insuffisante. La notion même de rentabilité a priori de l'éducation est douteuse, car le rendement que peut avoir sous forme de profits différés un effort donné est tributaire de modèles sociaux de comportement. C'est dès lors une réponse collective qui s'impose. On s'est jusqu'ici appliqué surtout à internaliser les externalités, ce qui a abouti à des interventions publiques de type classique (mise en place directe de dispositifs, financement public) et, dans des formes modernes, de type français (contraindre les entreprises à se préoccuper de la formation professionnelle par un système de contributions affectées à la formation). Ces stratégies n'atteignent cependant pas les objectifs de QL évoqués plus haut: ce sont la coopération et la coordination en vue du renforcement des complémentarités qui devraient devenir les seules lignes directrices collectives dans ce domaine.

La formule traditionnelle consistant à assigner au secteur public la responsabilité et la charge financière de la formation professionnelle a tendu à générer (outre des lourdeurs bureaucratiques) une démarca-



tion entre le monde des fournisseurs de formation professionnelle et celui des usagers, avec une baisse générale d'intérêt et de motivation (et donc d'efficacité) pour toutes les parties concernées. Même la fonction de contrôle n'était pas assurée, puisque l'État ne trouvait pas opportun, récemment encore, de contrôler son propre comportement.

La stratégie française offre en principe une bonne alternative, non seulement du point de vue de l'internalisation des externalités, mais aussi de celui de l'implication sociale dans la formation professionnelle: chaque entreprise est contrainte de payer, mais elle peut échapper à la taxation en consacrant des ressources à des activités acceptables de formation professionnelle. L'État peut en principe exercer son rôle d'instance directrice en choisissant ce qui est «acceptable» et peut être retenu pour les déductions fiscales, tandis que les entreprises devraient avoir la possibilité d'intervenir en choisissant comment dépenser leur argent, puisque la dépense ne peut être éludée, et d'exercer le contrôle sur ce que cela leur rapporte. Les représentants des travailleurs pourraient à divers titres choisir comment participer à ce système: initiative, suivi, contrôle, proposition, etc. L'expérience a toutefois montré que cela ne suffisait pas pour faire apparaître (tout au moins au rythme souhaité) la nécessaire «culture de la formation» invoquée par Gasskov dans son article, malgré la tentative du gouvernement français de «faire pression» en ce sens sur les entreprises en relevant le taux des contributions. Le problème, c'est qu'il semble que la motivation économique soit un instrument (peut-être) nécessaire, mais

certainement pas suffisant pour *créer une culture*. Cela explique en partie la tendance des petites entreprises à n'exploiter qu'insuffisamment les options qui leur sont ouvertes en matière de formation professionnelle, et seulement dans leur principe et sur la base de considérations économiques, sans aucun réel engagement culturel.

Le modèle le plus proche des formules de coordination et de coopération évoquées ici est le modèle allemand. L'internalisation des externalités est davantage collective que publique. La plupart des entreprises allemandes ont le sentiment qu'il est de leur devoir de former la main-d'œuvre; cet objectif est si profondément et depuis si longtemps internalisé dans leur culture qu'il est devenu un *engagement*, qui en tant que tel est tellement répandu dans les entreprises qu'elles ne s'inquiètent pas du risque des effets d'aubaine. Un tel dispositif social n'existe qu'en Allemagne et dans les quelques pays voisins qui ont réussi à absorber cet élément de la culture allemande. Ce dispositif «institutionnel» est si bien intégré dans la culture collective qu'il génère une attitude positive commune vis-à-vis de la qualité et de l'évolution de la formation professionnelle et de ses activités complémentaires. Ce n'est pas par hasard que le modèle allemand, né à l'époque de Bismarck, est si souvent mentionné, mais si rarement envisagé pour inspirer des réformes.

Le «facteur QL» est le gène le moins bien connu, et l'on n'a pas encore découvert de méthode pour le reproduire en laboratoire.

Sergio Bruno





Le financement de la formation professionnelle : approches politiques

Le financement de la formation professionnelle : choix et orientations

L'enseignement, la formation et l'économie 9

Christoph F. Buechtemann; Dana J. Soloff

Nous savons encore peu de choses sur les relations existant entre l'investissement dans le capital humain et les résultats économiques de cet investissement, mais un certain nombre de priorités politiques peuvent être identifiées à la lumière des défis rencontrés.

Questions liées au financement de la formation et de l'enseignement professionnels dans l'UE 24

Gregory Wurzburg

Pour résoudre le dilemme du financement, il faut «améliorer l'accessibilité financière» de la formation professionnelle et répondre à deux questions cruciales «Qui doit payer ?» et «Comment s'assurer que les individus et les employeurs contribuent au financement de la FEP?».

Le financement de la formation professionnelle : quelques approches politiques

Taxes, congés de formation et conventions collectives : comment inciter les entreprises et les individus à investir dans la formation 30

Vladimir Gasskov

Un aperçu de quelques-unes des initiatives majeures prises par les gouvernements et les partenaires sociaux pour la mise en place de dispositifs de financement visant à accroître l'investissement des employeurs et des salariés dans la formation : taxes ou prélèvements obligatoires de formation, congé d'éducation et de formation rémunéré et fonds de formation sectoriels créés par les employeurs et les syndicats dans le cadre des conventions collectives de travail dans quelques pays européens.

L'introduction des principes de l'économie de marché dans le système de formation en Angleterre et au Pays de Galles 42

Anne West; Hazel Pennell; Ann Edge

En Angleterre et au Pays de Galles, l'offre de formation est clairement influencée par les «principes du marché». On se demande toutefois dans quelle mesure les changements opérés ont abouti à un système de formation efficace et équitable.

Les interventions de l'État dans le domaine de la formation complémentaire à finalité professionnelle 50

Yrjö Venna

Le soutien de l'État devrait être utilisé pour élever les compétences du niveau de la tâche à celui des connaissances et pratiques professionnelles les plus avancées et, de là, à une compréhension plus large des relations complexes qui existent dans le domaine où l'on travaille.



Les alternatives de financement de la formation professionnelle : l'exemple des pays émergents d'Amérique latine 64

David Atchoarena

Les stratégies de réforme du financement de la formation dans les économies émergentes (Argentine, Brésil, Chili, Mexique) illustrent ainsi une gamme d'interventions possibles.

Les entreprises et le financement de la formation professionnelle

L'investissement des entreprises dans la formation continue 77

Norman Davis

Description de quelques-uns des principaux résultats de l'enquête sur la formation professionnelle continue, concernant les investissements réalisés par les entreprises dans la formation continue.

Aspects du débat politique à l'Est et à l'Ouest

Le financement de l'enseignement professionnel en Russie : problèmes et options 83

Ivo Gijsberts

Une grande confusion règne dans le système russe de formation et d'enseignement professionnels : le système d'attribution des ressources budgétaires, qui était jusqu'ici caractérisé par une distribution passive des ressources entre les structures et les services existants, devrait à présent s'inspirer d'une nouvelle logique.

Interview sur le financement de la formation professionnelle en République fédérale d'Allemagne 94 **Regina Görner; Jobst R. Hagedorn**

À lire

Choix de lectures 101



L'enseignement, la formation et l'économie¹

Introduction

Dans la plupart des pays industrialisés, on s'inquiète de plus en plus au sujet de l'inadéquation entre l'offre et la demande de qualifications et de la pénurie imminente de qualifications sur le marché de l'emploi, ainsi que de la capacité des systèmes d'enseignement et de formation actuels à produire les qualifications requises par les entreprises et les travailleurs afin de relever les défis de la concurrence que rencontreront les pays fortement industrialisés et à hauts salaires dans les décennies à venir. Ces préoccupations semblent à première vue ne pas cadrer avec le fait qu'au cours des trente dernières années la plupart des pays industrialisés ont connu une expansion sans précédent du niveau d'éducation de leur population, qui a permis d'élever les niveaux de qualifications formels de la main-d'œuvre bien au-dessus du niveau du début des années soixante.

En Europe comme aux États-Unis, les interrogations sur l'adéquation des établissements d'enseignement et de formation sont nées du ralentissement général de la croissance de la productivité depuis le milieu des années soixante-dix, de la perte continue de marchés importants au profit des concurrents à faibles salaires d'Asie, du glissement démographique de la population en âge de travailler, de l'écart croissant des salaires en fonction du niveau d'éducation et de la persistance d'un chômage élevé, en particulier parmi les travailleurs faiblement qualifiés. En outre, la recherche internationale comparée récente a révélé des différences significatives dans le niveau d'éducation et les qualifications des travailleurs des principaux pays industrialisés, tels que le Royaume-Uni, les États-Unis et la France d'une part, le Japon, l'Allemagne et la Suède d'autre part. Il devient donc prioritaire, dans la plupart des pays, d'améliorer les program-

mes d'enseignement et de promouvoir l'amélioration des qualifications.

Le débat politique actuel s'appuie largement sur l'idée que l'investissement dans le capital humain et le niveau élevé de compétence de la main-d'œuvre profitent plus ou moins directement à l'économie, en accroissant ses performances et sa compétitivité. Il ne s'agit pas là d'une idée neuve, puisqu'elle était déjà à la base des grandes réformes de l'éducation pour tous à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècles. Depuis lors, les différences entre les pays en matière d'offre d'enseignement et de formation sont considérées comme un facteur important pour expliquer les différences nationales de croissance et de performance économique. Ainsi, au Royaume-Uni, les causes du déclin économique relatif observé dès les années 1870 étaient en partie expliquées par les lacunes de l'enseignement technique à un moment où, dans l'Allemagne impériale, l'enseignement professionnel et la formation industrielle étaient largement développés. Au cours des années cinquante et soixante, les dépenses massives engagées aux États-Unis pour l'enseignement et la recherche, ainsi que pour le développement de l'enseignement secondaire et postsecondaire intégré, ont servi d'incitation et de modèle pour le développement des systèmes éducatifs dans la plupart des pays d'Europe occidentale et au Japon. Plus récemment, une fois que le Japon est devenu l'un des principaux concurrents de l'économie mondiale, le système japonais d'éducation de haut niveau pour tous et de formation systématique des travailleurs en entreprise a suscité l'intérêt des décideurs politiques américains et européens, même si au plan institutionnel le système global de l'apprentissage moderne en Allemagne constituait le principal sujet d'intérêt pour les réformateurs des systèmes éducatifs en Europe et aux États-Unis.

Christoph F. Büchtemann

*Économiste,
Human Capital Department,
RAND,
Santa Monica, California*

Dana J. Soloff

*Sociologue,
Human Capital Department,
RAND,
Santa Monica, California*

Si une bonne part de la recherche micro-économique et macro-économique menée au cours des dernières décennies a permis d'établir clairement que l'éducation et les qualifications de la main-d'œuvre ont un effet positif sur la prospérité individuelle et la croissance économique globale, nous savons encore peu de chose sur les relations et les variables intermédiaires existant entre l'investissement dans le capital humain d'une part et les résultats économiques de cet investissement d'autre part. Nos connaissances restent fort incomplètes et trop grossières pour servir de base à des recommandations politiques solides. Il est cependant possible d'identifier certaines priorités pour la politique de l'enseignement et de la formation.

1) Cet article est basé sur une conférence intitulée «Human Capital Investment and Economic Performance», qui s'est tenue à Santa Barbara (Californie) en novembre 1993.



«Dans l'ensemble du monde industrialisé, les gouvernements ont augmenté de manière importante, au cours de ces trois dernières décennies, le financement public de l'éducation, contribuant ainsi à une élévation remarquable du niveau formel d'éducation atteint par la population; cependant, l'augmentation des dépenses et l'élévation des niveaux formels d'éducation ne sont pas toujours allées de pair avec une amélioration des capacités et des performances des élèves.»

Si une bonne part de la recherche micro-économique et macro-économique menée au cours des dernières décennies a permis d'établir clairement que l'éducation et les qualifications de la main-d'œuvre ont un effet positif sur la prospérité individuelle et la croissance économique globale, nous savons encore peu de choses sur les relations et les variables intermédiaires existant entre l'investissement dans le capital humain et les résultats économiques de cet investissement. Nos connaissances restent fort incomplètes et trop grossières pour servir de base à des recommandations politiques solides.

Cet article vise à :

□ présenter un tableau systématique à la fois des *tendances générales* de l'évolution attendue des qualifications et des besoins de qualification de la main-d'œuvre dans différents pays et des modèles théoriques qui expliquent les *liens* et *relations* entre l'investissement dans le capital humain et la performance économique;

□ discuter les *implications méthodologiques*, ainsi que les problèmes de mesure de l'analyse de l'investissement dans le capital humain et de son impact économique, sous l'éclairage de diverses disciplines et en mettant l'accent principalement sur les comparaisons internationales;

□ montrer l'éventail des *approches institutionnelles* retenues pour générer et répartir les qualifications des travailleurs dans cinq contextes nationaux, la France, l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis, et présenter pour chaque pays des informations empiriques sur ses investissements dans l'enseignement et la formation et l'impact de ces investissements au niveau des individus, des entreprises et de la nation dans son ensemble;

□ discuter les options alternatives qui s'offrent aux pouvoirs publics pour encourager les individus, les entreprises et les instances publiques à réaliser l'investissement dans le capital humain nécessaire pour relever les défis de la concurrence à laquelle se heurteront au cours des années quatre-vingt-dix et au-delà les grands pays industrialisés.

Tendances et défis communs dans les pays industrialisés

Il est frappant que, malgré la diversité des trajectoires et des dispositifs institutionnels nationaux, la plupart des pays industrialisés se heurtent aujourd'hui à des défis très similaires. Généralement, les systèmes éducatifs doivent servir une «clientèle» variée. *L'économie*, à laquelle les systèmes d'enseignement et de formation doivent apporter en quantité et en dosage adéquats les qualifications nécessaires pour faire face à la concurrence future, n'est que l'un de leurs «clients», les autres étant les *formés et leurs parents*, qui veulent avoir accès à un enseignement et à une préparation professionnelle de grande qualité, garants des revenus et de la sécurité de l'emploi futurs, le *système politique*, qui doit pouvoir s'appuyer sur la socialisation et l'assimilation des valeurs et comportements démocratiques, et, enfin, la *société* en général, pour laquelle l'éducation remplit des fonctions importantes d'élaboration des profils de compétence individuels, d'octroi d'un statut et d'une identité sociale, et de création de la cohésion sociale.

Du côté des «entrées», les systèmes d'enseignement et de formation ont à relever des défis liés aux transformations démographiques de la taille et de la composition des cohortes d'élèves, ainsi qu'à la transformation des valeurs sociales et des préférences dans l'éducation, qui visent aujourd'hui des niveaux d'éducation plus élevés et une diversité plus «particularisée» de l'offre d'enseignement et de formation, qui doit être construite sur mesure pour satisfaire les besoins de différents groupes de la population. Dans la plupart des pays, l'expansion sans précédent du système éducatif au cours des trente dernières années s'est largement concentrée sur les problèmes quantitatifs et l'éducation de masse, en négligeant les ajustements structurels dans les établissements d'enseignement, nécessaires pour prendre en compte la diversité croissante des talents, intérêts et aspirations sociales des élèves sans compromettre la qualité de l'enseignement.

Dans l'ensemble du monde industrialisé, les gouvernements ont augmenté de ma-



nière importante, au cours de ces trois dernières décennies, le financement public de l'éducation, contribuant ainsi à une élévation remarquable du niveau formel d'éducation atteint par la population; cependant, l'augmentation des dépenses et l'élévation des niveaux formels d'éducation ne sont pas toujours allées de pair avec une amélioration des capacités et des performances des élèves. Ainsi, aux États-Unis, qui consacrent l'un des pourcentages les plus élevés du PIB à l'éducation (voir tableau 1) et qui connaissent l'un des plus forts taux de fréquentation de l'enseignement secondaire et post-secondaire, les performances des élèves dans des matières-clés telles que les sciences et les mathématiques se situent tout au bas de l'échelle par rapport au groupe des pays industrialisés. De même, les niveaux d'alphabétisation au Royaume-Uni sont tombés bien au-dessous de ceux des pays concurrents. Du fait de la tendance croissante à demander davantage d'enseignement et de formation d'une part et des contraintes budgétaires plus sévères auxquelles sont confrontés les gouvernements d'autre part, la question de l'efficacité interne des systèmes éducatifs, y compris le renforcement des (quasi-)approches de marché dans l'offre d'enseignement et de formation, exigera à l'avenir une attention plus soutenue de la part des décideurs politiques.

Du côté des «sorties», les systèmes d'enseignement et de formation, dont les principales caractéristiques – à quelques exceptions près – ressemblent encore fort à celles de la production standardisée de masse des années cinquante et soixante, sont confrontés au déclin dans le monde entier des principes de production fordistes, à la mise en place progressive d'un système nouveau, postfordiste, qui implique l'élimination progressive des tâches typiques de la production de masse et une augmentation de la complexité des tâches et des besoins de qualifications à tous les niveaux de l'entreprise, en particulier parmi les travailleurs de la production; un nombre croissant de ces derniers exercent aujourd'hui des tâches de service (plutôt que de production) qui exigent une vaste base de compétences générales et sociales combinées avec une compétence technique poussée et un degré élevé de flexibilité fonctionnelle pour pouvoir faire face à des situations et des

Tableau 1 :

Dépenses d'éducation des secteurs public et privé en faveur des établissements d'enseignement, en pourcentage du PIB par niveau d'éducation (1994). Sélection de pays membres de l'OCDE

	pourcentage total du PIB		
		primaire et secondaire	tertiaire privé
France	6,2 %	4,3 %	1,1 %
Allemagne	5,8 %	3,8 %	1,1 %
Japon	4,9 %	3,1 %	1,1 %
Royaume-Uni	4,7 %	3,4 %	0,8 %
États-Unis	6,6 %	3,9 %	2,4 %

Source : OCDE

demandes variables des clients. En particulier, les compétences sociales et cognitives exigées par les nouvelles formes de l'organisation de la production et les nouvelles pratiques plus pointues du travail semblent en contradiction avec les modes d'apprentissage, la nature des capacités et les comportements enseignés dans le cadre scolaire traditionnel.

L'accroissement rapide de la demande de qualifications plus élevées se traduit par des différentiels de salaire liés aux qualifications, qui restent importants et même augmentent, en dépit de la forte croissance de l'offre de travailleurs bien formés, titulaires de diplômes de l'enseignement postsecondaire et universitaire. En outre, la délocalisation progressive de la production standardisée de masse vers les pays à bas salaires dans le cadre d'un marché de plus en plus mondial produit déjà des effets dans les pays fortement industrialisés, sous la forme d'une augmentation du taux de chômage parmi les travailleurs non qualifiés. C'est particulièrement vrai pour les jeunes, qui – sans mesures spéciales d'insertion – risquent d'être exclus de manière permanente du marché de l'emploi. Enfin et surtout, le rythme rapide du changement technologique, le passage structurel de la production vers le tertiaire, les cycles de produits plus courts et un environnement économique global de plus en plus volatil ont entraîné une obsolescence accélérée



«(...) l'importance croissante de la scolarité post-secondaire et de l'enseignement supérieur pour la production des qualifications nécessaires (...) implique le développement de nouveaux liens institutionnels et de mécanismes de coordination entre les écoles et les entreprises, afin d'éviter l'inadéquation des qualifications et la dévaluation de l'investissement public dans l'éducation.»

«La théorie du capital humain demeure le volet le plus important de la théorie qui établit un lien entre l'enseignement et la formation des individus et des entreprises d'une part et les performances et les résultats économiques de l'autre.»

«La théorie du capital humain propose également le motif à ce jour le plus convaincant pour l'intervention publique dans le processus de création du capital humain.»

rée des qualifications, de sorte que les travailleurs doivent être de plus en plus mobiles et capables d'acquérir de nouvelles compétences et de les mettre à jour régulièrement dans le cadre de leur vie professionnelle.

Cette évolution semble exiger un nouveau «rapport» institutionnel entre la production de qualifications et compétences individuelles d'une part et la production de biens et de services d'autre part. En particulier, l'importance croissante de la scolarité postsecondaire et de l'enseignement supérieur pour la production des qualifications nécessaires, non seulement pour les travailleurs indépendants traditionnels, les cadres supérieurs et dirigeants d'entreprises et les fonctionnaires, mais aussi pour les opérateurs au niveau moyen de la production et des services, implique le développement de nouveaux liens institutionnels et de mécanismes de coordination entre les écoles et les entreprises, afin d'éviter l'inadéquation des qualifications et la dévaluation de l'investissement public dans l'éducation. La plupart des travailleurs qui ont été formés il y a trente ans resteront actifs pendant encore dix à quinze ans, et le taux annuel de remplacement des travailleurs partant à la retraite se situe au-dessous de 2 % aux États-Unis et à un niveau plus faible encore au Japon et dans la plupart des pays d'Europe, ce qui représente des défis particuliers à la fois pour les pouvoirs publics, qui devront mettre en place les structures de soutien institutionnel nécessaires à l'éducation et formation tout au long de la vie, et pour les entreprises, qui devront créer des environnements de travail propices à la formation.

Les différents pays réussiront plus ou moins bien à relever ces défis communs et à s'adapter au nouvel environnement concurrentiel, en fonction, entre autres, de leur stock de capital humain et de leurs dispositifs institutionnels pour la production et l'utilisation adéquate des qualifications et compétences nécessaires pour passer d'un système de production fordiste traditionnel à une nouvelle croissance postfordiste. Il ne s'agit pas simplement d'investir davantage dans l'enseignement et la formation, mais surtout de développer des mécanismes appropriés de coordination entre les systèmes éducatifs d'une part et les environnements de travail

d'autre part. Ces derniers devraient passer progressivement de la structure dominante du marché de l'emploi, un marché interne qui se heurte à ses limites inhérentes à une période où la volatilité économique augmente, à un modèle de marchés de l'emploi «professionnels» mettant beaucoup plus l'accent sur les compétences générales et transférables et autorisant un degré plus important de flexibilité fonctionnelle et de mobilité des travailleurs. L'alternative à une telle évolution et transition consisterait en une stratégie de bas salaires pour concurrencer par les prix les pays en voie d'industrialisation et en une réduction des niveaux de vie, une option dont les limites sont évidentes et qui ne ferait que retarder, mais certainement pas éliminer, la nécessité d'une modernisation institutionnelle et économique.

Les fondements théoriques

La théorie du capital humain demeure le volet le plus important de la théorie qui établit un lien entre l'enseignement et la formation des individus et des entreprises d'une part et les performances et les résultats économiques de l'autre. Elle considère les qualifications et compétences acquises (le «stock de capital humain» d'une société) comme le résultat de décisions rationnelles d'investissement prises par les individus et les entreprises dans le but de maximiser les revenus de cet investissement. La théorie du capital humain propose également le motif à ce jour le plus convaincant pour l'intervention publique dans le processus de création du capital humain : les individus, notamment au début de leur vie active, lorsque leurs espérances de revenus futurs sont les plus élevées, n'ont généralement pas les moyens de payer eux-mêmes leur formation et l'acquisition de qualifications, de sorte que cet investissement doit être assumé par l'État; en outre, les qualifications et connaissances acquises dans le cadre du système éducatif entraînent des effets externes positifs ou des *revenus sociaux* (c'est-à-dire, des avantages pour la société dans son ensemble) qui ne peuvent pas être perçus par l'investisseur individuel, et par conséquent, en l'absence d'une intervention publique, il se produirait un sous-investissement dans l'enseignement et dans l'acquisition de qualifications par les travailleurs.



Le risque d'un sous-investissement dans le capital humain est particulièrement aigu dans le cas de la *formation des travailleurs* : contrairement aux transactions sur les marchés au comptant, les relations de travail modernes impliquent des coûts fixes à la fois pour les travailleurs (qui acquièrent des connaissances et compétences spécifiques à leur entreprise) et pour les entreprises (qui investissent dans la formation de leurs travailleurs), ce qui crée un double monopole entre les parties en présence pour les revenus de cet investissement, qui serait perdu si leurs relations étaient interrompues par une partie ou par l'autre («spécificité du capital humain»). Face à une information incomplète, la disponibilité des deux parties à investir dans le capital humain dépend donc tout d'abord de l'existence d'une structure de gestion qui protège l'investissement de chaque partie contre un comportement opportuniste de l'autre partie. Les règlements en matière de sécurité d'emploi, les normes légales en matière de formation et/ou la certification des qualifications par les pouvoirs publics peuvent constituer une telle structure à un coût moindre que de simples accords contractuels entre les parties en présence sur le marché de l'emploi, permettant ainsi de prévenir le sous-investissement dans les qualifications économiques. L'analyse moderne du marché de l'emploi apporte des informations précieuses sur les motifs et les incitations qui sous-tendent l'investissement dans le capital humain et sur le délicat équilibre des intérêts nécessaires pour créer et maintenir des marchés de la formation viables. On a souvent cité le Royaume-Uni comme un cas typique dans lequel les facteurs institutionnels ont aggravé plutôt que compensé l'incapacité du marché à mettre en place une quantité suffisante de formation de la main-d'œuvre («*low-skill equilibrium*»). Par contraste, le «système dual» de l'apprentissage en Allemagne est largement considéré comme un exemple de dispositif institutionnel encourageant l'investissement massif dans le capital humain et permettant de corriger avec succès la tendance inhérente au marché à sous-investir dans les qualifications de la main-d'œuvre.

Une bonne partie de la recherche théorique est consacrée à l'examen des micromotifs et des conditions qui influencent les décisions d'investissement dans

le capital humain, et un domaine moins développé de la recherche porte sur les liens entre les qualifications individuelles, les capacités sur le plan organisationnel et la performance économique. Ici, les théories «évolutionnistes» de la transformation de l'économie et de l'apprentissage au sein d'organisations (ou d'entreprises) offrent quelques pistes théoriques particulièrement intéressantes.

Ces théories reposent sur les hypothèses suivantes :

- l'innovation est essentielle pour la compétitivité;
- l'innovation repose sur les capacités dynamiques des entreprises;
- les qualifications individuelles des travailleurs peuvent être un préalable nécessaire, mais elles ne sont pas une condition suffisante pour le développement des capacités organisationnelles;
- ces dernières dépendent de - et pour l'essentiel *consistent en* - modes particuliers d'utilisation et de combinaison des qualifications individuelles au sein d'une entreprise. En d'autres termes, les réformes de l'enseignement et de la formation à elles seules risquent d'être inefficaces tant que les structures d'organisation ne sont pas redéfinies de manière à permettre une combinaison innovante de qualifications et de capacités et leur intégration dans les tâches habituelles qui définissent le répertoire stratégique de l'organisation des entreprises.

Au niveau macro-économique, la réflexion sur le capital humain a été longtemps négligée et elle n'a été prise en compte qu'indirectement dans les modèles théoriques de la croissance, par le biais des changements technologiques exogènes. Il y a là un fort contraste par rapport aux tentatives empiriques d'expliquer la croissance, qui intègrent explicitement la qualité de la main-d'œuvre (communément définie par le nombre d'années de scolarité formelle) dans leurs modèles et qui estiment que l'accroissement de l'investissement dans le capital humain a un impact assez important sur la croissance économique générale, qui est en réalité supérieur à celui des investissements matériels en capital. Ce n'est que depuis peu que le capital hu-



«Contrairement à des modèles plus anciens, la nouvelle théorie de la croissance estime que les nouvelles connaissances et qualifications sont d'origine endogène, par exemple sous la forme d'investissements privés dans la recherche et le développement ou de 'l'apprentissage par l'action' (...).»

«Cependant, du fait que la production de connaissances suscite toujours des effets externes positifs (...) et que l'investisseur ne peut s'approprier qu'une partie des revenus de l'investissement dans les nouvelles connaissances (...), la quantité de l'investissement privé dans la connaissance et les qualifications est généralement inférieure à celle qui serait optimale pour l'économie (...). La nouvelle théorie de la croissance rejoint donc la théorie du capital humain en proposant une explication solide du potentiel générateur de croissance de l'investissement public dans le capital humain.»

main est davantage pris en compte dans le contexte de la «nouvelle théorie de la croissance» (Romer et Lucas).

Celle-ci part de l'idée que la croissance de la productivité et l'innovation sont les résultats d'une division du travail qui permet une amélioration permanente des qualifications, des compétences et de la dextérité des travailleurs et des entreprises dans la production de biens et de services, agissant ainsi comme la principale cause de la croissance économique cumulative. Contrairement à des modèles plus anciens, la nouvelle théorie de la croissance estime que les nouvelles connaissances et qualifications sont d'origine endogène, par exemple sous la forme d'investissements privés dans la recherche et le développement ou de «l'apprentissage par l'action», et que le produit marginal du capital humain grandit en proportion du savoir existant.

Cependant, du fait que la production de connaissances suscite toujours des effets externes positifs (ce qui veut dire que le savoir peut être utilisé par tout le monde) et que l'investisseur ne peut s'approprier qu'une partie des revenus de l'investissement dans les nouvelles connaissances (par exemple, sous la forme de brevets), la quantité de l'investissement privé dans la connaissance et les qualifications est généralement inférieure à celle qui serait optimale pour l'économie dans son ensemble. On peut donc penser que l'intervention des pouvoirs publics, qui subventionnent les activités privées de recherche et développement ou forment aux compétences scientifiques ou techniques, celles-ci stimulant à leur tour l'innovation interne, pourrait être vitale pour appuyer la croissance économique cumulative. La nouvelle théorie de la croissance rejoint donc la théorie du capital humain en proposant une explication solide du potentiel générateur de croissance de l'investissement public dans le capital humain.

Problèmes de méthodes et de mesures

Si la théorie est séduisante, il demeure difficile sur le plan méthodologique de mesurer et d'«opérationnaliser» de manière

empirique les relations entre l'investissement dans le capital humain et son impact économique.

Du côté des entrées, les indicateurs le plus fréquemment utilisés pour l'investissement dans le capital humain sont le nombre d'années d'école, le taux de fréquentation scolaire, les certificats et diplômes officiels de l'enseignement et de la formation de niveau secondaire et postsecondaire, la durée de la formation formelle ou informelle sur le poste de travail et en dehors, et enfin les dépenses publiques et privées pour l'enseignement et la formation. Si la plupart de ces indicateurs permettent de mesurer les changements dans les stocks de capital humain et l'investissement sur une certaine durée dans un contexte national donné, leurs limites deviennent immédiatement apparentes dans les comparaisons internationales. D'une manière générale, ces indicateurs ne parviennent pas à fournir une information sur la quantité et le poids économique des qualifications et compétences acquises par les individus. Par exemple, le même nombre d'années d'école ou le même diplôme d'éducation formelle dans des cohortes successives peut traduire une qualité fort différente d'investissement dans le capital humain, si les règles en matière d'accès, les programmes et les exigences ont changé. De même, les qualifications acquises pendant un nombre d'années d'école donné peuvent être très différentes selon les pays, en fonction de leur système d'enseignement et de formation.

Cette situation est illustrée par le fait que les élèves qui sont en huitième année d'école en France tendent à être nettement meilleurs que leurs homologues américains en mathématiques et en sciences. En outre, les comparaisons basées sur le nombre d'années d'école et les taux de fréquentation scolaire, qui, par leur nature même, ne prennent pas en compte les activités de formation en entreprise, tendent à produire des résultats «favorables» pour les pays dans lesquels les qualifications sont acquises principalement dans le cadre scolaire formel. Dans le cas extrême, les années d'école et les certificats officiels de qualification dans un pays peuvent fonctionner comme de simples tickets d'entrée (ou outils de *filtrage*), indépendamment du contenu et de la qualité des qualifications acquises (parti-



culièrement lorsque les structures du marché interne du travail tendent à dominer), tandis que, dans d'autres pays, les qualifications acquises peuvent correspondre de très près aux tâches professionnelles pour lesquelles les travailleurs sont recrutés (comme c'est le cas, par exemple, dans les environnements des marchés de l'emploi «professionnels»). De même, les pays dans lesquels la formation de la main-d'œuvre est plus formalisée (comme c'est le cas, par exemple, avec le système d'apprentissage allemand) tendent à faire meilleure figure que les pays où la formation se fait essentiellement de manière informelle sur le tas (comme, par exemple, aux États-Unis).

Des problèmes et incompatibilités similaires doivent être pris en compte lorsque l'on utilise les *informations relatives aux dépenses* comme variables d'entrée. Si les données statistiques sur les dépenses publiques d'éducation sont disponibles dans la plupart des pays, les informations sur les dépenses privées (par exemple, celles des ménages ou des entreprises), dont la proportion par rapport aux dépenses totales pour l'éducation varie considérablement selon les pays, tendent à être plus rares et plus sélectives (ce qui veut dire qu'elles ne prennent pas en compte des éléments de coût importants), et elles sont peu fiables (s'appuyant, par exemple, sur des estimations, plutôt que sur des chiffres attestés). C'est particulièrement vrai pour la formation des travailleurs, ce qui reflète le fait qu'une bonne partie de la formation se fait de manière informelle sur le tas, avec la participation de différents acteurs (formateurs, pairs et superviseurs) et que, par conséquent, la plupart des entreprises n'ont pas (et estiment qu'il n'est pas utile d'avoir) une comptabilité exacte de leurs activités de formation. Mais même dans le cas des dépenses publiques, les comparaisons internationales sont problématiques, du fait que ces chiffres contiennent des éléments hétérogènes qui dépendent de la manière dont sont comptabilisés les coûts de l'école ainsi que des différentes fonctions exercées par les systèmes éducatifs dans les différents contextes nationaux. Les écoles américaines, par exemple, jouent souvent un rôle dans les activités sportives extrascolaires, les contrôles médicaux, le conseil psychologique, les loisirs extrascolaires, la restauration

des élèves, la formation des futurs conducteurs et les transports scolaires; la part du personnel non enseignant par rapport à l'ensemble du personnel des écoles américaines (51 %) est donc de loin supérieure à la part de ce même personnel dans la plupart des pays européens (France : 26 %; Pays-Bas : 16 %).

Les problèmes de mesure tels que ceux décrits ci-dessus peuvent en fait expliquer pourquoi les comparaisons macro-économiques internationales portant sur l'importance de l'investissement dans le capital humain (par exemple, mesuré en nombre d'années d'école, fréquentation scolaire et niveau d'éducation atteint) par rapport aux différents taux de croissance économique débouchent sur des résultats ambigus, qui semblent contredire les résultats des modèles d'explication de la croissance dans les pays pris individuellement. Certains de ces problèmes de mesure sont évités grâce à des études approfondies de cas d'entreprises, qui permettent de collecter une information détaillée sur les qualifications effectivement utilisées dans le processus de production. De telles études ont conclu que les entreprises des différents pays tendent à utiliser des *combinaisons de qualifications* différentes pour réaliser un même produit. La coordination entre les différentes compétences des travailleurs au sein de l'entreprise, plus que la simple quantité des compétences disponibles (exprimées en termes d'années d'école suivies par les travailleurs), a un fort impact sur la productivité des travailleurs et sur l'efficacité de l'organisation, comme le montre le modèle japonais.

Les choses se compliquent encore pour ce qui est du lien entre l'enseignement et la formation d'une part et les résultats ou les performances économiques d'autre part. Les problèmes se situent moins au niveau des *individus*, pour lesquels le rendement de la formation peut être mesuré en termes d'emploi et de perspectives de carrière, de revenus et d'augmentation de salaire, ou encore en termes d'adéquation entre les qualifications acquises et les qualifications demandées (et rémunérées) dans le travail. L'investissement plus important dans l'éducation débouche sur des revenus plus élevés, et cela a été prouvé dans la plupart des pays industrialisés sur la base de l'équation des

«Les problèmes de mesure (...) peuvent en fait expliquer pourquoi les comparaisons macro-économiques internationales portant sur l'importance de l'investissement dans le capital humain (par exemple, mesuré en nombre d'années d'école, fréquentation scolaire et niveau d'éducation atteint) par rapport aux différents taux de croissance économique débouchent sur des résultats ambigus, qui semblent contredire les résultats des modèles d'explication de la croissance dans les pays pris individuellement.»



«(...) la plupart des entreprises ne mesurent pas directement l'impact sur la productivité des qualifications de leurs travailleurs, et elles n'ont pas d'idée claire sur la manière de quantifier le rendement de l'investissement dans le capital humain (...).»

«(...) l'impact de l'investissement dans le capital humain (sous la forme de qualifications acquises à l'extérieur ou créées dans l'entreprise) sur la performance de l'entreprise est très mal connu, si ce n'est par des informations provenant d'études de cas d'entreprises, dans le cadre de comparaisons entre différents pays et secteurs économiques.»

revenus de Mincer, quoiqu'avec des intensités différentes et des différentiels de salaires spécifiques aux qualifications détenues, qui tendent globalement à être moins prononcés dans les pays où les systèmes de fixation des salaires sont plus centralisés. En même temps, les primes octroyées pour l'investissement préalable dans la formation jouent un rôle important pour inciter les individus à investir au départ dans l'enseignement, la formation et l'acquisition de qualifications. La dégradation des résultats scolaires dans les lycées américains peut ainsi s'expliquer par le fait qu'en l'absence de normes nationales pour les examens et les certifications (qui jouent un rôle de premier plan dans la plupart des pays d'Europe), les résultats scolaires, exprimés sous la forme de notes obtenues dans les matières principales, ne sont pas récompensés par les employeurs américains par des salaires plus élevés pour les meilleurs élèves entrant dans le monde du travail.

Des difficultés plus importantes se posent pour l'évaluation des résultats et des effets économiques de l'investissement dans le capital humain et des qualifications des travailleurs au niveau des organisations ou entreprises. Le simple fait que les entreprises payent des salaires plus élevés aux travailleurs qualifiés qu'aux travailleurs non qualifiés n'implique pas nécessairement que les premiers soient plus productifs et que l'amélioration du niveau de qualification de la main-d'œuvre ait automatiquement un impact favorable sur les performances économiques de l'entreprise. En réalité, la plupart des entreprises ne mesurent pas directement l'impact sur la productivité des qualifications de leurs travailleurs, et elles n'ont pas d'idée claire sur la manière de quantifier le rendement de l'investissement dans le capital humain, ce qui a conduit des commentateurs à conclure que la formation des travailleurs par les entreprises est dans bien des cas un «acte de foi». La raison en est peut-être que les qualifications des travailleurs produisent des avantages très diffus et cumulatifs, sur de longues périodes et à divers endroits au sein d'une organisation. En outre, la performance d'une entreprise est elle-même difficile à mesurer, et les indicateurs habituellement utilisés (tels que la rentabilité, la croissance des ventes ou du chiffre d'affaires, la productivité physique,

la valeur ajoutée, les parts de marché) peuvent être mal interprétés pour différentes raisons (par exemple, un investissement accru dans la formation peut entraîner une diminution des bénéfices à court terme, tout en ayant un impact bénéfique pour l'innovation, la qualité du produit et la compétitivité de l'entreprise à plus long terme).

L'«opérationnalisation» des variables clés recèle bien des difficultés, comme le montre le fait que l'impact de l'investissement dans le capital humain (sous la forme de qualifications acquises à l'extérieur ou créées dans l'entreprise) sur la performance de l'entreprise est très mal connu, si ce n'est par des informations provenant d'études de cas d'entreprises, dans le cadre de comparaisons entre différents pays et secteurs économiques. Bien que cette approche permette de collecter une information immédiate sur l'organisation de la production, la division du travail au sein de l'entreprise, l'efficacité de la production et la qualité des produits, aucune des études existantes n'a jusqu'à présent réussi – sans même parler des problèmes de sélection des échantillons ou de généralisation – à présenter un modèle convaincant pour expliquer la performance de l'entreprise et établir un lien entre celle-ci et les qualifications des salariés.

Les études macro-économiques, quant à elles, se concentrent traditionnellement sur la croissance économique, la production par habitant, la productivité du travail (production ou valeur ajoutée par heure) et les performances à l'exportation des divers secteurs économiques comme variables dépendantes. Chacun de ces indicateurs comporte ses propres lacunes : par exemple, le recul généralisé et durable de la croissance de la productivité dans les pays de l'OCDE depuis le début des années soixante-dix peut difficilement s'expliquer par la modification des niveaux d'éducation des travailleurs; les changements intervenus dans l'enseignement et la formation, qui n'affectent la composition de la main-d'œuvre que de manière très graduelle, ne permettent pas non plus d'expliquer les croissances récentes de productivité aux États-Unis et au Royaume-Uni par rapport à l'Allemagne (de l'Ouest). Enfin, les variables liées au capital humain ne permettent pas d'expliquer que les



États-Unis, bien que vite rattrapés par les autres pays, demeurent en tête du classement mondial pour la productivité du secteur manufacturier. Certains analystes estiment que ce sont les *capacités organisationnelles*, plutôt que les qualifications des travailleurs, qui expliquent les différences de performance économique selon les pays. D'autres études ont souligné la *complémentarité* entre le capital humain et d'autres éléments (investissement en capital fixe, activités de recherche et de développement, taille du marché, infrastructures publiques, etc.) comme un élément essentiel pour générer des augmentations de productivité et la croissance économique. De même, les performances d'un pays et de ses entreprises à l'exportation, souvent utilisées comme indicateur de la «compétitivité nationale», reflètent avant tout les taux de change (qui sont les résultats des politiques fiscales) et les coûts unitaires du travail (qui sont les résultats des politiques nationales en matière de revenus), et seulement dans un deuxième temps les différences dans la productivité du travail qui peuvent être influencées par les politiques d'enseignement et de formation.

Même si certaines des difficultés concernant les mesures et la méthodologie mentionnées plus haut pouvaient être surmontées, il resterait le problème de l'étalonnage des meilleures performances (*benchmarking*), c'est-à-dire l'élaboration d'idées concrètes sur les activités économiques, les modèles d'organisation et les pratiques en matière de ressources humaines qui promettent les plus grands bénéfices pour la société de demain, sur les structures de marché qui devraient prédominer, sur les niveaux de chômage socialement acceptables, etc. Sans des idées claires sur le cap que devraient suivre les sociétés modernes fortement industrialisées, il est difficile de décider de la nature et de la quantité de l'investissement dans le capital humain qui seraient optimales et d'évaluer les pratiques actuelles, pour déterminer si elles représentent un surinvestissement ou un sous-investissement dans le capital humain.

Études de cas nationales

Des études de cas concernant la France, l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni

et les États-Unis, examinant les structures institutionnelles et les réformes récentes et présentant des informations empiriques sur les objectifs, la distribution et les résultats économiques de l'investissement dans l'enseignement et la formation, apportent quelques éclairages intéressants.

Les États-Unis et la France, deux pays où dominaient les systèmes de production fordistes avec des marchés du travail internes, ont adopté récemment des politiques de *professionnalisation* de l'enseignement secondaire supérieur et post-secondaire, en réponse aux pénuries perçues en qualifications intermédiaires des travailleurs. En France, des réformes visant cet objectif ont été mises en place au cours des années quatre-vingt par la création des baccalauréats techniques et des nouvelles filières professionnelles dans l'enseignement supérieur général. Bien que de nombreux jeunes se soient entre-temps engagés dans ces dernières, ce qui explique pour une bonne part l'augmentation globale des taux de participation scolaire en France, la permanence de marchés du travail internes incite les employeurs à continuer à donner la préférence, dans leur politique de recrutement et de promotion, aux diplômes scolaires traditionnels plutôt qu'aux diplômes professionnels, ce qui entraîne une dévalorisation des compétences et des qualifications professionnelles acquises dans ces nouvelles filières. Cette situation est aggravée par le fait que de nombreux diplômés des nouveaux programmes professionnels préfèrent, compte tenu de leurs perspectives plus mauvaises sur le marché de l'emploi, continuer leurs études pour obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur. Ces réactions des employeurs et des élèves reflètent le grand prestige accordé traditionnellement au savoir académique par rapport au savoir-faire appliqué, un phénomène qui caractérise la société française depuis des siècles. En même temps, elles illustrent les limites des réformes éducatives dans la transformation des structures du marché de l'emploi et des valeurs sociales existantes.

Aux États-Unis, l'administration Clinton a certes annoncé des programmes visant à renforcer l'enseignement professionnel au lycée et dans le premier cycle de l'uni-

«Sans des idées claires sur le cap que devraient suivre les sociétés modernes fortement industrialisées, il est difficile de décider de la nature et de la quantité de l'investissement dans le capital humain qui seraient optimales et d'évaluer les pratiques actuelles, pour déterminer si elles représentent un surinvestissement ou un sous-investissement dans le capital humain.»



«Le Japon et l'Allemagne (...) sont également connus pour le niveau élevé des compétences académiques générales dispensées par leur système d'enseignement général, qui constitue à son tour la base d'un système de formation post-secondaire intensif proposant une grande diversité d'options pour tous les profils de compétence.»

«Les deux modèles sont cependant en danger. Comme d'autres pays, le Japon et l'Allemagne voient les cohortes récentes de jeunes quittant l'école se tourner de plus en plus vers l'enseignement supérieur.»

versité, en s'engageant à développer un système de normes nationales pour la formation et l'enseignement professionnels, mais aucune réforme systématique – à l'exception de quelques expériences au niveau local – dans le sens d'une professionnalisation de l'enseignement secondaire et supérieur n'a été engagée à ce jour. Par conséquent, une grande majorité de ceux qui ne suivent pas une filière de quatre ans dans l'enseignement supérieur continuent à entrer dans la vie active sans préparation professionnelle formelle. L'absence de filières d'enseignement professionnel reflète non seulement la prédominance de structures internes du marché de l'emploi, mais également l'aversion traditionnelle des Américains pour toute forme de «sélection» ou d'«orientation» dans le système éducatif. Contrairement à la France, où la préférence élitiste traditionnelle pour les études générales oeuvre contre la professionnalisation, l'opposition des Américains à la sélection reflète la forte tradition égalitaire des États-Unis, qui considèrent que quatre années d'université représentent toujours la meilleure alternative.

Alors que les réformes éducatives et le fort attrait de l'enseignement supérieur en France ont entraîné un déplacement de la définition et de l'acquisition des qualifications du monde de l'économie vers l'État, avec tous les problèmes de coordination que cela suppose, au Royaume-Uni, les politiques conservatrices de déréglementation des années quatre-vingt tendaient à transférer la responsabilité de la création des qualifications professionnelles et de leur évaluation vers les employeurs, affaiblissant et abolissant en partie la coopération traditionnelle entre les syndicats et les fédérations d'employeurs, qui présidait à la formation de la main-d'oeuvre jusqu'en 1979. Ces politiques, qui visaient à introduire davantage d'éléments de marché dans l'offre de formation, ont en réalité contribué à l'érosion des marchés de l'emploi professionnels en faveur de l'acquisition de qualifications en entreprise dans le cadre de marchés de l'emploi internes, tandis que le financement de la formation se déplaçait de plus en plus vers le gouvernement central, sous la forme de subventions publiques pour la formation versées aux entreprises qui recrutaient des jeunes au

sortir de l'école. L'évolution vers des marchés de l'emploi internes a conduit les entreprises à utiliser de plus en plus les diplômes de l'enseignement général comme outils de sélection des jeunes pour des programmes de formation subventionnés par les pouvoirs publics, souvent de mauvaise qualité et très étroitement ciblés sur le poste de travail. C'est peut-être là l'un des facteurs qui explique que, comme dans d'autres pays, un nombre croissant de jeunes Britanniques s'engagent dans les études supérieures plutôt que de rechercher une formation professionnelle.

Le Japon et l'Allemagne, chacun à sa façon, sont considérés comme des modèles, non seulement en raison de leur réussite économique au cours des dernières décennies, mais aussi en raison du niveau élevé de formation de leurs travailleurs. Mais ces deux pays sont également connus pour le niveau élevé des compétences académiques générales dispensées par leur système d'enseignement général, qui constitue à son tour la base d'un système de formation postsecondaire intensif proposant une grande diversité d'options pour tous les profils de compétence. Le Japon recourt à l'éducation et la formation tout au long de la vie et à la rotation systématique sur les postes de travail dans le contexte d'emplois à vie au sein d'une entreprise donnée. L'Allemagne, au contraire, recourt à une formation professionnelle initiale vaste et systématique dans le contexte de son système d'apprentissage coopératif. Le Japon et l'Allemagne représentent, en quelque sorte, les variantes réussies des marchés de l'emploi internes et professionnels.

Les deux modèles sont cependant en danger. Comme d'autres pays, le Japon et l'Allemagne voient les cohortes récentes de jeunes quittant l'école se tourner de plus en plus vers l'enseignement supérieur. Au Japon, les succès passés des grands groupes industriels étaient dus en partie à leur capacité de recruter les meilleurs parmi les jeunes quittant l'école secondaire, pour les former dans le cadre du marché du travail interne. Sur ce marché, les promotions tendent à se faire de manière plus ou moins autocratique. Les travailleurs sont répartis sur les différents postes de travail moins en fonction de leurs préférences individuelles qu'en fonction des besoins de l'entreprise. La demande crois-



sante d'enseignement supérieur parmi les jeunes Japonais pourrait traduire un changement profond dans leurs aspirations professionnelles et sociales, remettant en cause la viabilité future du modèle japonais. L'accès à l'université est limité par les examens d'entrée; quelque 50 % des jeunes qui quittent l'école sont aujourd'hui candidats à l'enseignement supérieur, et 31 % sont admis (contre 15 % dans les années soixante), ce qui diminue le stock des compétences disponibles pour le travail productif dans les grandes entreprises. La transformation récente de la situation économique générale pourrait exercer une pression encore plus sévère sur le modèle japonais. La viabilité du modèle de la formation interne reposait à l'évidence sur une croissance économique durable et une grande stabilité de l'emploi, qui avaient été institutionnalisées dans le système de l'emploi à vie. Avec la grave récession actuelle de l'économie japonaise, la diminution des taux de croissance économique et l'augmentation du nombre des licenciements et des restructurations, les groupes japonais ne peuvent plus promettre un emploi à vie, et ne peuvent donc plus attendre des plus capables parmi les jeunes quittant l'école qu'ils remettent leur avenir entre les mains d'une seule entreprise. Ainsi, l'un des piliers du système japonais de formation et de production pourrait être sérieusement menacé.

Des défis similaires s'imposent au «système dual» d'apprentissage allemand, qui dispensait autrefois à plus de 70 % des salariés de ce pays des qualifications professionnelles vastes et certifiées. Même si le taux de fréquentation de l'université est en Allemagne bien moindre qu'aux États-Unis et au Japon, un nombre croissant de jeunes, ainsi que leurs parents, choisissent l'enseignement secondaire supérieur, puis l'université, plutôt que la formation professionnelle. Les jeunes qui n'atteignent pas le niveau requis pour entrer à l'université se tournent de plus en plus vers une formation dans les métiers à col blanc qui offrent de meilleures rémunérations et perspectives de carrière. Ces tendances reflètent la réticence croissante des jeunes Allemands à s'accommoder des perspectives de carrière et de rémunération limitées qui vont de pair avec les itinéraires professionnels «post-apprentissage» dans les métiers de la production.

L'absence de perspectives de carrière pour les apprentis diplômés a été aggravée par l'afflux d'un nombre croissant de diplômés de l'enseignement supérieur aux positions de cadres moyens, qui représentaient autrefois pour les plus capables et les plus ambitieux des anciens apprentis de grandes possibilités de promotion professionnelle. En suivant une formation technique pour adultes après leur apprentissage, ces apprentis particulièrement capables et ambitieux ont toujours constitué le principal gisement des compétences de technicien dans l'industrie allemande.

L'attrait croissant de l'enseignement supérieur sur les jeunes Allemands qui quittent l'école force en même temps les entreprises industrielles, qui investissaient traditionnellement des sommes conséquentes dans la formation des apprentis, à recruter leurs nouveaux apprentis pour les métiers de la production parmi les 50 % de jeunes les moins capables, ce qui accroît les coûts de la formation et réduit les revenus attendus de l'investissement dans le capital humain, compromet la production future de techniciens pour les postes de cadres intermédiaires et incite les entreprises à rechercher des modalités moins coûteuses pour la formation des travailleurs. Comme au Japon, ce mouvement est renforcé par les difficultés croissantes que rencontrent les entreprises allemandes à offrir à leurs salariés une sécurité d'emploi à long terme, face aux incertitudes économiques toujours plus grandes qui peuvent les priver des retombées de leur propre investissement dans la formation. Les réformes engagées récemment en Allemagne visaient donc logiquement à professionnaliser davantage l'enseignement supérieur et à renforcer les liens entre les employeurs et les établissements de l'enseignement supérieur grâce à la création et au développement de filières universitaires davantage tournées vers le monde des entreprises.

Les défis pour les pouvoirs publics

Face à la pression croissante de la concurrence des pays en voie de développement et des pays récemment industrialisés, une stratégie défensive de bas salai-



«(...) les expériences en cours montrent clairement que les réformes éducatives risquent d'échouer si elles ne sont pas synchronisées avec les structures culturelles, institutionnelles et d'emploi dominantes dans lesquelles elles doivent opérer.»

«Améliorer la qualité de l'enseignement général et l'efficacité interne des écoles semble donc être une première étape essentielle pour développer la formation en entreprise des travailleurs, et par conséquent permettre aux entreprises d'adopter des techniques de production nouvelles et postfordistes.»

res ne représente pas une option viable pour les pays fortement industrialisés et à hauts salaires. Au contraire, afin de réussir à créer la richesse nécessaire pour maintenir des niveaux de vie élevés et atteindre des objectifs de redistribution équitable, ces pays devront être en mesure de susciter et entretenir un nouveau cycle de croissance économique cumulative basée sur l'innovation intensive, la mise en œuvre rapide de technologies de pointe et les gains permanents de productivité. Des investissements conséquents dans le capital humain, à la fois pour l'enseignement et la formation des travailleurs et pour les activités de recherche et de développement, apparaissent de plus en plus comme une condition indispensable pour permettre aux entreprises de se tourner vers de nouveaux marchés et des segments de marché plus prestigieux qui peuvent rapporter plus que les marchés standardisés de masse, dont l'expansion était la force motrice de l'époque fordiste, génératrice d'une prospérité pour tous sans précédent. Cependant, du fait que les nouveaux pays industrialisés, principalement dans la région Pacifique, rattrapent rapidement les niveaux d'éducation et de qualifications des vieux pays industrialisés, l'investissement dans le capital humain sera de moins en moins à lui seul une condition *suffisante* pour défendre la compétitivité future. Par conséquent, les politiques d'enseignement et de formation ne représentent que l'un des éléments nécessaires dans un contexte politique mondial pour aider les individus, les entreprises et les pouvoirs publics à gérer la transition vers un système de croissance économique postfordiste.

Dans ce contexte d'ensemble, il convient de souligner les défis et les priorités suivants pour les politiques nationales d'enseignement et de formation des années à venir.

Premièrement, les expériences en cours montrent clairement que les réformes éducatives risquent d'échouer si elles ne sont pas synchronisées avec les structures culturelles, institutionnelles et d'emploi dominantes dans lesquelles elles doivent opérer. C'était particulièrement évident dans le cas de la France, où de grands efforts pour réformer l'enseignement secondaire et postsecondaire n'ont pas produit les résultats attendus. Cette

situation fait également douter de la possibilité de transférer des «modèles» nationaux d'enseignement et de formation des travailleurs, ou certains de leurs éléments, dans d'autres contextes nationaux. On peut se demander si la mise en place d'un système national de formation professionnelle incorporant des éléments de base du «système dual» allemand d'apprentissage aux États-Unis, que préconisent de nombreux commentateurs, représente une option politique viable pour combler les déficits actuels des États-Unis en matière de qualifications des travailleurs de la production. S'il est vrai que de nombreux employeurs américains n'investissent pas suffisamment pour la qualification de leurs travailleurs, préférant les vieux schémas tayloristes, cela n'est pas seulement dû à l'absence d'un cadre institutionnel encourageant l'investissement des entreprises dans le capital humain, mais aussi à la qualité souvent mauvaise de l'enseignement secondaire aux États-Unis, qui oblige les entreprises américaines à dépenser des sommes conséquentes pour un effort de rattrapage éducatif, et donc à engager des coûts beaucoup plus élevés pour la formation que leurs concurrents de pays disposant d'un système d'enseignement général plus performant. Dans cette situation, ne pas investir dans les qualifications des travailleurs et poursuivre une stratégie de déqualification basée sur des tâches professionnelles définies étroitement pourrait représenter une stratégie plus efficace, au moins dans la perspective micro-économique des entreprises, mais pas nécessairement dans la perspective de la société dans son ensemble. Améliorer la qualité de l'enseignement général et l'efficacité interne des écoles semble donc être une première étape essentielle pour développer la formation en entreprise des travailleurs, et par conséquent permettre aux entreprises d'adopter des techniques de production nouvelles et postfordistes.

En raison de la tendance généralisée des cohortes récentes à rester à l'école, et notamment dans l'enseignement supérieur, ainsi que du déplacement concomitant de la prestation de la formation *initiale* des employeurs vers l'école, la redéfinition des liens entre le système éducatif et l'emploi et entre l'école et l'entreprise est au cœur du débat politique. Celui-ci porte notamment sur l'adapt



tation des programmes scolaires et des programmes de l'enseignement supérieur aux besoins de qualifications à moyen terme des employeurs, sur la question de l'amélioration de la «communication» entre le système éducatif et le marché de l'emploi par le biais de la vérification et de la certification des compétences, sur le passage des jeunes de l'école à la vie active dans le cadre d'une coopération directe entre les écoles et les employeurs locaux et, d'une manière générale, sur la création ou l'extension de «systèmes duals» comportant une formation en alternance entre l'école et l'entreprise. L'amélioration des liens entre le système éducatif et l'emploi semble d'autant plus importante que l'environnement économique des pays industrialisés est de plus en plus volatil, ce qui suscite des questions sur la viabilité future des marchés du travail internes et tend à favoriser des marchés de l'emploi *professionnels*, permettant un plus grand degré de spécialisation technique et de mobilité des travailleurs, tout en fournissant à ces derniers de meilleures possibilités d'identification et d'engagement dans leur travail. Ce dernier point semble être l'une des leçons que l'on peut tirer du «modèle allemand», qui a fort bien réussi à fournir aux entreprises une main-d'œuvre disposant de vastes qualifications et de fortes motivations et qui – contrairement au modèle britannique – a permis aux entreprises allemandes de se tourner vers des marchés plus exigeants et de devenir le plus grand exportateur au monde de produits de qualité. En même temps, l'exemple allemand montre que des marchés de l'emploi professionnels supposent un équilibre soigneux entre une coordination décentralisée du marché et une coordination plus centralisée des politiques publiques, notamment pour la fixation de normes en matière d'enseignement et de formation, la conception des programmes, ainsi que l'évaluation et la certification des qualifications.

Mais l'attrait croissant de l'enseignement supérieur pose des problèmes sérieux aux systèmes d'enseignement supérieur eux-mêmes. Ils doivent maintenir des normes de qualité pour leurs enseignements, tout en accueillant un nombre croissant d'étudiants et en subissant une contraction des budgets publics. Cette situation

a déjà entraîné une détérioration sérieuse des ratios enseignants/élèves et des dépenses par étudiant dans de nombreux pays. Face à ces contraintes, les réformes récentes de l'enseignement supérieur engagées dans différents pays d'Europe visent à renforcer l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur dans la gestion de leur budget et la sélection des étudiants et à remplacer le contrôle bureaucratique par la création de quasi-marchés de l'éducation. Cependant, les taux croissants d'abandon parmi les étudiants semblent indiquer que, pour accueillir une population croissante d'étudiants de plus en plus hétérogènes par leurs capacités, leurs profils et leurs aspirations, de nouveaux ajustements structurels des établissements d'enseignement supérieur seront nécessaires, si l'on veut garantir à l'avenir à la fois l'accès et la qualité de l'enseignement supérieur.

Enfin, la tendance généralisée à acquérir à l'école les qualifications *initiales* a pour contrepartie l'importance croissante de l'éducation et formation et de l'adaptation des qualifications tout au long de la vie - rendues nécessaires par l'évolution démographique et technologique -, deux domaines qui étaient jusqu'à présent largement laissés à la discrétion des employeurs et relevaient par conséquent avant tout de considérations micro-économiques, plutôt que de critères d'équité sociale. Il en a résulté une distribution inégale des possibilités de formation continue, qui tend à renforcer les lignes de segmentation existantes entre les travailleurs ayant un niveau d'éducation élevé et les travailleurs moins qualifiés, qui souvent ne profitent pas de la formation continue et subissent par conséquent des risques de chômage accrus dans la plupart des pays fortement industrialisés. C'est vrai même aux États-Unis, où les salaires sont considérablement plus flexibles qu'en Europe ou au Japon et où les salaires des travailleurs non qualifiés ont souvent dérapé au-dessous du seuil de pauvreté. À un moment où les exigences de qualifications deviennent plus sévères, même pour les tâches opérationnelles, on peut penser que les travailleurs non qualifiés seront de plus en plus exclus de l'emploi et de la participation à la prospérité générale, ce qui représente un défi sérieux pour les politiques actives de l'emploi.

«L'amélioration des liens entre le système éducatif et l'emploi semble d'autant plus importante que l'environnement économique des pays industrialisés est de plus en plus volatil, ce qui suscite des questions sur la viabilité future des marchés du travail internes et tend à favoriser des marchés de l'emploi professionnels.»

«(...) la tendance généralisée à acquérir à l'école les qualifications initiales a pour contrepartie l'importance croissante de l'éducation et formation et de l'adaptation des qualifications tout au long de la vie - rendues nécessaires par l'évolution démographique et technologique -, deux domaines qui étaient jusqu'à présent largement laissés à la discrétion des employeurs et relevaient par conséquent avant tout de considérations micro-économiques, plutôt que de critères d'équité sociale.»



Organisateurs de la conférence

Christoph F. Büchtemann, Senior Economist, Human Capital department, RAND, Santa Monica, États-Unis

Dana J. Soloff, Sociologist, Human Capital department, RAND, Santa Monica, États-Unis

Carsten Johnson, Research Associate, Max-Planck-Gesellschaft, groupe de travail sur les «transformations dans les nouveaux Länder allemands», Berlin, Allemagne

Contributions

Laszlo Alex, Abteilungsleiter, Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Berlin, Allemagne

Roger Benjamin, Director, Institute on Education and Training (IET), RAND, Santa Monica, États-Unis

John Bishop, Professor of Economics and Education, Cornell University, Ithaca, NY, États-Unis

Robert Boyer, Économiste, CEPREMAP, CNRS, Paris, France

Christoph F. Büchtemann, Senior Economist, Human Capital department, RAND, Santa Monica, États-Unis

Antony P. Carnevale, Chief Economist, American Society for Training and Development, Alexandria, VA, États-Unis

Ève Caroli, Professeur assistant, section «Sciences économiques», Université de Paris IX Dauphine, Paris, France

Alain d'Iribarne, Directeur de recherche, Laboratoire d'Économie et de Sociologie du Travail (LEST-CNRS), Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), France

Philippe d'Iribarne, Professeur de sociologie et Directeur, Centre de recherche sur le bien-être, Paris, France

Ronald Dore, Adjunct Professor for Political Science, MIT and Senior Research Fellow, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, Londres, Royaume-Uni

Ronald G. Ehrenberg, Irving M. Ives Professor and Director, Institute for Labour Market Policies (IRL), Cornell University, New York, États-Unis

David Finegold, Associate Social Scientist, RAND, Santa Monica, États-Unis

Masanori Hashimoto, Professor of Economics and Chairperson, Department of Economics, Ohio State University, Ohio, États-Unis

Jeff King, Competitiveness and Human Resource Program, The German Marshall Fund of the United States, Washington, D.C., États-Unis

Ewart Keep, Lecturer, Industrial Relations Research Unit, University of Warwick, Royaume-Uni

Burkart Lutz, Professeur de sciences sociales et Directeur, Institut für sozialwissenschaftliche Forschung (ISF), Munich, Allemagne

F. Ray Marshall, Professor of Economics, University of Austin, Texas, États-Unis

John P. Martin, Directeur adjoint, Direction de l'Éducation, de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales, OCDE, Paris, France

Geoff Mason, Senior Research officer, National Institute of Economic and Social Research (NIESR), Londres, Royaume-Uni

Ken Mayhew, Fellow in Economics, Pembroke College, Oxford, Royaume-Uni

Pamela Mail, Research Associate, Institut für sozialwissenschaftliche Forschung (ISF), Munich, Allemagne

Jacob Mincer, Professor of Economics, Columbia University, New York, États-Unis

OCDE, *Regards sur l'éducation*, Paris, France

Bernhard von Rosenblatt, Directeur, INFRATEST Sozialforschung, Munich, Allemagne

Paul Ryan, Lecturer, Faculty of Economics and Fellow of King's College, Cambridge, Royaume-Uni

Werner Sengenberger, Directeur de recherche, Institut international d'études sociales (OIT), Genève, Suisse

Guy Standing, Director, ILO-CEET (Central and Eastern European Team), Budapest, Hongrie

David J. Teece, Professor of Economics and Director, Centre for Research in Management, Walter A. Haas School of Business, Berkeley, États-Unis

Manfred Tesslering, Directeur de l'unité «Formation professionnelle et qualification des travailleurs», Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Bundesanstalt für Arbeit, Nuremberg, Allemagne

Eric Verdier, Directeur adjoint, Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), Marseille, France

Kurt Vogler-Ludwig, Directeur de l'unité de recherche «Marché du travail et politique sociale», ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Munich, Allemagne

Michael L. Wachter, Professor of Economics, University of Pennsylvania, Berwyn, PA, États-Unis

Reinhold Weiss, Directeur adjoint de l'unité «Éducation et sciences sociales», Institut der deutschen Wirtschaft, Cologne, Allemagne

Edward N. Wolff, Professor of Economics, New York University, New York, États-Unis

Autres participants

Pam Arksey, Managing Editor, Industrial Relations Journal, Strathclyde Business School, University of Strathclyde, Glasgow, Royaume-Uni

Hirsh Cohen, Industry Studies Programme, Alfred P. Sloan Foundation, New York, États-Unis

James N. Dertouzos, Associate Corporate Research Manager, RAND, Santa Monica, États-Unis



Holle Grünert, Senior Research Associate, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, Allemagne

James R. Hozek, Corporate Research Manager and Senior Economist, RAND, Santa Monica, États-Unis

Ewa Kakić-Springer, direction «Développement de l'emploi», ministère du Travail, Moscou, Russie

Lee Lillard, Director, Centre for Aging Studies, RAND, Santa Monica, États-Unis

Linda Martin, Vice President and Director, Domestic Research Division, RAND, Santa Monica, États-Unis

Russel Rumberger, Professor of Education, Graduate School of Education, University of California - Santa Barbara, États-Unis

Cathleen Stasz, Site Director, National Centre for Research on Vocational Education (NCRVE), RAND, Santa Monica, États-Unis

Brian Towers, Professor of Industrial Relations, Strathclyde Business School, University of Strathclyde, Glasgow, Royaume-Uni

Georges Vernez, Senior Policy Analyst, RAND, Santa Monica, États-Unis



Gregory Wurzburg

Administrateur principal à la Direction de l'Éducation, de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales, Organisation de Coopération et de Développement Économique, Paris.



Questions liées au financement de la formation et de l'enseignement professionnels dans l'UE¹

La demande croissante de FEP soulève la question de son accessibilité financière. La réponse à cette question consiste en deux conditions générales à remplir : accroître le taux de rendement de la FEP, afin de renforcer les incitations économiques à investir dans ce domaine; faciliter le financement de la FEP d'aujourd'hui grâce aux bénéfices futurs, afin de garantir des ressources financières adéquates permettant d'en couvrir les frais.

Introduction

L'importance de la formation et de l'enseignement professionnels 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, à leur tour, 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 l'accélération de 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.

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 série de temps 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 appropriées aux travailleurs expérimentés. Il semble ainsi probable que l'accroissement de la demande d'apprentissage - quel qu'il soit -, 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 parce qu'ils sont au chômage, parce qu'ils n'en ont pas les moyens financiers, ou pour les deux motifs à la fois. Le défi posé consiste donc à s'assurer 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.

Accessibilité financière et financement de la formation et de l'enseignement professionnels

La demande croissante de formation et d'enseignement professionnels risque de dépasser la capacité des modes de

1) Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et n'engagent ni l'OCDE, ni ses États membres.



financement traditionnels qui ont cours au sein de nombreux États membres de l'UE. 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 supporter une part plus importante des coûts (et, dans certains cas, d'assumer leur part actuelle).

Il semble donc probable que la demande croissante de FEP va dépasser la capacité du régime de financement actuel d'en assurer le paiement. Pour résoudre le dilemme du financement, il faut rendre la FEP «plus abordable financièrement» du point de vue de la société. Mais qu'est-ce que cela implique ? Il faut au moins aborder deux grandes questions. La première est «*Qui doit payer ?*». À 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 de 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 –, ainsi que de l'importance relative accordée aux différents rôles de l'État. 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 de satisfaire des besoins concurrents de ressources publiques peu (et probablement de moins en moins) abondantes.

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 ?*». Si, par exemple, l'on décide que les individus doivent payer davantage pour la FEP, mais si les résultats de la FEP ne sont pas 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 un système de FEP –, accords que la politique des pouvoirs publics peut influencer.

Cela nous amène à la seconde question : «*Comment s'assurer que les individus et les employeurs paient pour la FEP ?*» Cette question est de nature plus technique que la première. La réponse repose sur deux conditions générales à remplir :

□ en premier lieu, il faut que les individus et les entreprises soient relativement certains de tirer de la FEP un bénéfice suffisant pour compenser les coûts; ils doivent également être capables de surmonter les «contraintes de liquidité» inhérentes à tout investissement qui exige un paiement immédiat en vue de générer des bénéfices futurs;

□ 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 de FEP entraînera une pénurie de formations, une augmentation des prix, voire les deux à la fois, la FEP devenant l'apanage des plus privilégiés.

On peut aussi apporter une autre réponse à cette question : il faut en premier lieu accroître le taux de rendement de la FEP pour le secteur privé, qu'il soit ou non observable, principalement au moyen d'une augmentation des bénéfices 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 de financer les dépenses actuelles de FEP



«Que les pouvoirs publics financent ou non la FEP et quelle que soit leur part, le cas échéant, ils ont un rôle important à jouer dans la mise en place de conditions-cadres garantissant que les acteurs privés ont la volonté et la capacité de financer la FEP.»

grâce aux bénéfices futurs qu'ils en tirent.

Que les pouvoirs publics financent ou non la FEP et quelle que soit leur part, le cas échéant, ils ont un rôle important à jouer dans la mise en place de conditions-cadres garantissant que les acteurs privés ont la volonté et la capacité de financer la FEP. L'exposé qui suit présente quelques domaines d'action possibles pour les pouvoirs publics.

Améliorer l'accessibilité financière de la FEP

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 :

- accroître les bénéfices à attendre de la FEP;
- réduire son coût;
- trouver des moyens permettant aux consommateurs de FEP de financer plus facilement leurs investissements actuels en FEP grâce à leurs gains futurs. La section suivante aborde chacun de ces points.

Accroître les bénéfices de la FEP

L'une des façons d'accroître le taux de rendement de la FEP, et ainsi d'encourager davantage les individus et/ou les entreprises à investir dans ce domaine, consiste à accroître les «bénéfices» qui en découlent, c'est-à-dire à la fois à élargir l'impact de la FEP et à augmenter la probabilité que cet impact se réalise.

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 le cadre de la FEP;
- améliorer l'information diffusée à l'intention des individus et des entreprises sur la nature et la qualité des offres de

FEP. 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 le cadre de la FEP sont suffisamment visibles, afin de les rendre plus visibles et 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 permettre une pleine exploitation 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 le coût de la FEP

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 :

améliorer tout simplement la prise de conscience des différentes composantes du coût de la FEP (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 détaillant davantage les études sur les frais de formation supportés par les employeurs ou en réalisant des analyses d'études de cas des frais encourus par les prestataires de FEP;

garantir 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 de FEP, d'être mieux informés des «performances» à atteindre en matière d'efficacité et de qualité;

□ une troisième stratégie, qui repose sur les deux premières, consiste à s'assurer du bon fonctionnement des marchés de FEP : 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 différents prestataires soit accessible à tous et que les consommateurs de FEP aient le loisir de choisir leurs prestataires de FEP;

□ 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, peuvent également jouer un rôle dans la réduction des 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 de FEP;

□ une autre stratégie consiste à réduire le coût de la FEP en réduisant le coût du financement de l'investissement dans la FEP 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 de capitaux des informations sur la FEP et sur la nature de sa contribution à la performance de l'entreprise.

Si les bénéfices 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 que la FEP soit abordable financièrement, mais elle n'est pas suffisante. Le chapitre qui suit s'intéresse à la manière de garantir la faisabilité financière des investissements dans la FEP.

Financer la FEP actuelle grâce aux gains futurs

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 bénéfices reçus : les dépenses liées à la FEP sont supportées avant que les bénéfices ne soient réalisés. Les acteurs sont exposés au risque d'un manque de liquidités, ainsi qu'à un problème de marge brute d'auto-financement, s'ils ne peuvent supporter immédiatement les coûts de la FEP.

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.

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 réaliser les bénéfices de la FEP. Emportés dans un cercle vicieux de salaires moins élevés, de besoins financiers plus importants (en raison d'un besoin important de formation et d'enseignement généraux et professionnels) et de chances moins grandes de tirer un bénéfice de la FEP, ils ont des besoins d'emprunts plus importants et sont confrontés à des taux d'intérêt plus élevés que les personnes plus qualifiées.

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.

«Si les bénéfices 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 que la FEP soit abordable financièrement, mais elle n'est pas suffisante. Le chapitre qui suit s'intéresse à la manière de garantir la faisabilité financière des investissements dans la FEP.»



«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 le défi 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 que la FEP 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, rendent le problème de la faisabilité du financement différent qualitativement et quantitativement de ce que l'on a pu rencontrer dans le passé.»

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.

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.

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 FEP économiquement viable.

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 le défi 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 que la FEP 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, rendent le problème de la faisabilité du financement différent qualitativement et quantitativement de ce que l'on a pu rencontrer dans le passé.

D'autres approches devraient donc probablement être envisagées. Les dépenses de FEP 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 les dépenses de FEP, ainsi qu'une prime, de leurs coûts d'exploitation;

□ 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'inscrire les coûts de la FEP 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 l'on accordait des dégrèvements d'impôt pour les frais de formation, ou si l'on permettait de les déduire des 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 (les employeurs ou l'État ajoutant éventuellement un supplément dans le cas d'individus à faible revenu), qui servirait à financer la FEP tout au long de la vie.

Conclusions

La demande croissante de FEP soulève la question de son accessibilité financière. La réponse tient dans la réalisation de deux conditions générales : augmenter le taux de rendement de la FEP, afin de renforcer les incitations économiques à investir dans ce domaine; faciliter le financement de la FEP d'aujourd'hui grâce aux bénéfices futurs, afin de garantir des



ressources financières adéquates permettant d'en couvrir les frais.

Le présent article a examiné les stratégies permettant de remplir ces deux conditions générales. Les stratégies visant à accroître le taux de rendement de la FEP se concentrent sur l'augmentation des bénéfices de la FEP 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 accrues de l'information sur la nature et le coût de l'offre de FEP, ainsi que sur les résultats de la FEP. 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 bénéfices économiques de la FEP et l'absence de dispositions institutionnelles permettant à la FEP d'être considérée comme une source de richesse.

Cela signifie que l'objectif consistant à rendre la FEP abordable requiert l'intervention simultanée des pouvoirs publics dans plusieurs domaines, des prestataires de FEP, ainsi que des partenaires sociaux. D'autres articles dans ce numéro de la Revue traitent plus en détail de certaines de ces interventions.



**Vladimir
Gasskov**

Organisation Interna-
tionale du Travail



Taxes, congés de formation et conventions collectives : comment inciter les entreprises et les individus à investir dans la formation¹

Les gouvernements utilisent une vaste gamme d'incitations financières pour accroître les investissements des employeurs dans la formation et l'enseignement professionnels. Les taxes ou prélèvements obligatoires pour la formation et les congés d'études et de formation rémunérés comptent parmi les grandes initiatives prises par les gouvernements dans ce domaine. Les partenaires sociaux ont également tenté, par la création de fonds sectoriels de formation dans le cadre de conventions collectives de travail, de mettre en place des dispositifs de financement incitant à augmenter l'investissement dans la formation.

Introduction

Dans les économies de marché, la concurrence est dans une grande mesure le moteur qui pousse l'employeur à investir dans la formation. Assurément les mécanismes de financement de la formation et de l'enseignement professionnels devraient en règle générale refléter le principe suivant lequel la formation est un service et ses *bénéficiaires* directs ou indirects *devraient en supporter les coûts*. La formation et l'enseignement générant des *bénéfices privés* pour les employeurs sous la forme d'une productivité et de gains accrus, pour les individus sous la forme de salaires plus élevés ou de meilleures perspectives de carrière, il est légitime d'attendre d'eux qu'ils financent la formation.

Toutefois, malgré l'accumulation des bénéfices privés, les arguments, tant économiques que politiques, opposables à l'investissement privé de l'employeur ou de l'individu dans la formation abondent : la mobilité de la main-d'oeuvre et la perte de l'investissement dans la formation, la présence d'ouvriers et de travailleurs qualifiés disponibles sur le marché du travail, le manque d'accès au capital formation, et le manque de capacités de formation. Ces arguments dissuasifs, et bien d'autres encore, qui mettent en lumière les *bénéfices publics* plus importants qui s'accumulent pour des groupes considérables de la population (niveau national d'emploi, productivité et revenus plus éle-

vés, promotion de l'égalité des chances, y compris pour les personnes défavorisées sur le marché du travail, grâce à l'amélioration des perspectives d'emploi et répartition plus équitable des revenus), ont amené certains gouvernements à la conclusion que les dépenses de formation assumées par les employeurs ne sont pas suffisantes et qu'une certaine forme d'intervention publique est nécessaire.

Les gouvernements utilisent une vaste gamme d'incitations financières pour accroître les investissements des employeurs dans la formation et l'enseignement professionnels. Le présent article passe en revue quelques-unes des initiatives majeures prises par les gouvernements et les partenaires sociaux pour créer des mécanismes de financement entraînant un accroissement de l'investissement des employeurs et des salariés dans la formation :

- les taxes ou prélèvements obligatoires pour la formation (avec un aperçu des dispositifs en vigueur au Danemark, en France et en Suède);
- le congé d'études et de formation rémunéré (en France et en Belgique);
- les fonds sectoriels de formation créés par le patronat et les syndicats dans le cadre de conventions collectives de travail (au Danemark, aux Pays-Bas et en Belgique).

Chacune de ces initiatives sera analysée à tour de rôle dans le présent article, qui

1) Cet article se base sur le manuscrit de V. Gasskov : *Managing vocational training systems : Handbook for senior administrators*, BIT, Genève, 1997.



illustrera ensuite les avantages et les faiblesses des plans d'incitation et esquissera en dernier lieu quelques conclusions.

Systemes de financement obligatoire

Certains gouvernements, par exemple en France, en Belgique, au Danemark et en Irlande, ont opté pour des *systemes de financement obligatoire*, dont la finalité est d'élever le niveau de formation au-delà de celui qui est volontairement dispensé par les entreprises, et d'encourager à opter pour le concept d'éducation et formation tout au long de la vie.

Trois grands systemes de financement obligatoire de la formation sont communément appliqués :

- le prélèvement (taxe) générateur de recettes : il est calculé en fonction de la masse salariale de l'entreprise; les gouvernements utilisent ces recettes pour financer les initiatives nationales de formation et d'enseignement professionnels;
- l'exonération fiscale : le niveau minimal d'investissement de l'employeur dans la formation est fixé à un pourcentage de la masse salariale de l'entreprise. Les entreprises peuvent bénéficier d'une exonération totale ou partielle, si elles offrent à leurs employés une formation d'un niveau minimal;
- le prélèvement-subvention : les taxes supportées par les entreprises sont redistribuées à celles qui, par exemple, mettent en place des programmes de formation considérés comme une priorité nationale ou sectorielle.

Ces mécanismes de financement présentent certaines différences et certains points communs qui sont commentés ci-dessous.

Prélèvement générateur de recettes

Les systemes générateurs de recettes sont la source de financement de la formation la plus protégée et la plus fiable; ils sont utilisés habituellement dans les pays con-

frontés à une pénurie persistante de fonds publics pour l'enseignement. En Europe, le principe de la création de recettes est en général appliqué pour financer la formation relevant de la politique de l'emploi - destinée à la main-d'oeuvre venant d'y accéder et aux chômeurs -, alors que les recettes générées par l'impôt sur l'assurance-chômage sont souvent complétées par l'aide financière de l'État. Une taxe génératrice de recettes est calculée habituellement en pourcentage de la masse salariale de l'entreprise, ainsi que des rémunérations des employés.

Plus rarement, les taxes de formation sont calculées en fonction de la valeur de la production de l'entreprise, de la valeur de ses exportations, ou de la valeur des contrats qu'elle a passés. Bien qu'au Royaume-Uni les prélèvements sectoriels pour la formation aient été abandonnés il y a quelque temps, les acquéreurs de services dans le bâtiment sont toujours redevables d'un prélèvement pour la formation. Le *Engineering Construction Industry Training Board* et le *Construction Industry Training Board* continuent de fonctionner et perçoivent des taxes des entreprises pour couvrir le coût de leurs activités. Le montant de la taxe est fixe et provient de trois sources : un pourcentage de la masse salariale des travailleurs employés sur le site, un pourcentage nettement inférieur de la masse salariale des travailleurs non employés sur le site, ainsi que le montant de l'excédent (s'il existe) entre un certain pourcentage des frais de main-d'oeuvre encourus (services achetés) et le même pourcentage des recettes (services prestés) provenant de la main-d'oeuvre.

Le Danemark a l'expérience du système de prélèvements générateurs de recettes pour financer la formation sur le marché du travail. Le mécanisme de financement danois, bien que basé sur une taxe du marché de l'emploi - comme dans la plupart des pays -, répartit entre l'État et les partenaires sociaux la responsabilité de l'utilisation des fonds collectés pour la formation.

Les prélèvements générateurs de recettes au Danemark

Au Danemark, la formation relevant de la politique de l'emploi est gérée par l'Of-

«Les systemes générateurs de recettes sont la source de financement de la formation la plus protégée et la plus fiable; ils sont utilisés habituellement dans les pays confrontés à une pénurie persistante de fonds publics pour l'enseignement. En Europe, le principe de la création de recettes est en général appliqué pour financer la formation relevant de la politique de l'emploi - destinée à la main-d'oeuvre venant d'y accéder et aux chômeurs -, alors que les recettes générées par l'impôt sur l'assurance-chômage sont souvent complétées par l'aide financière de l'État».



«Le mécanisme d'exonération fiscale permet à une entreprise d'annuler sa redevance ou de la réduire du montant des prestations de formation qu'elle dispense ou qu'elle achète.»

«Ce type de financement présente de solides avantages par rapport aux autres en termes de satisfaction des employeurs : relative liberté dans les actions de formation et de financement, faibles coûts administratifs et impact réel sur la formation dans les branches d'activités.»

fice national du travail (AMS). Le financement de la formation est assuré par l'État, dont les frais sont toutefois remboursés chaque année par le «fonds d'activation» (l'un des trois fonds pour le marché du travail), lui-même alimenté par la taxe de 8 % imposée sur les salaires bruts des employeurs et des salariés. Ce fonds accorde des subventions pour le financement de la formation des salariés et des chômeurs, les salariés étant toutefois nettement prioritaires.

Les fonds collectés pour la formation relevant de la politique de l'emploi sont alloués à trois grands groupes d'établissements. En premier lieu, l'Organisme national de formation (AMU) reçoit une allocation centrale, qui s'élève à un tiers de son budget, pour couvrir ses coûts de fonctionnement de base et le coût des programmes de formation destinés aux groupes défavorisés. En deuxième lieu, le ministère du Travail a formé des Comités bipartites pour la formation relevant de la politique de l'emploi dans quatre secteurs économiques majeurs - l'industrie, le bâtiment, le commerce et les services -, ainsi que dans le secteur public. Ces comités sont responsables de la programmation et du financement de cours de formation dans leur secteur. Ils déterminent et demandent les fonds publics pour la formation des adultes dans leur secteur. Les comités sous-traitent la formation à des prestataires, parmi lesquels l'AMU (dont un tiers du budget est couvert par les commandes passées par les comités pour la formation relevant de la politique de l'emploi). En troisième lieu, les conseils régionaux du marché du travail obtiennent des fonds pour acheter des cours de formation initiale et des programmes pour les chômeurs. Ils achètent également des prestations de formation auprès des centres et collègues AMU (ce qui représente le troisième tiers du budget de l'AMU).

Exonération fiscale

Le mécanisme d'exonération fiscale permet à une entreprise d'annuler sa redevance ou de la réduire du montant des prestations de formation qu'elle dispense ou qu'elle achète. Cette approche suppose que les entreprises connaissent leurs besoins en formation et dépensent leurs

fonds pour des programmes de formation appropriés. L'intérêt majeur que présente ce mécanisme est qu'il libère les employeurs de la charge du paiement obligatoire d'une taxe au début de chaque exercice. Les fonds destinés à la formation restent dans l'entreprise, qui établit un plan pour les dépenser de manière efficace. Le mécanisme d'exonération fiscale est mis en oeuvre à travers les actions individuelles des employeurs et il est généralement supervisé soit par le ministère du Travail, soit par le Trésor public. Toutefois, étant donné que l'exonération fiscale est liée à chaque employeur individuellement, elle offre moins d'occasions de développer les politiques et les activités de formation nationales et sectorielles. Ce type de financement présente de solides avantages par rapport aux autres en termes de satisfaction des employeurs : relative liberté dans les actions de formation et de financement, faibles coûts administratifs et impact réel sur la formation dans les branches d'activités. La France est l'exemple classique du mécanisme d'exonération fiscale.

L'exonération fiscale en France

Les entreprises françaises sont soumises à deux taxes sur la masse salariale, qui sont conçues comme un système d'exonération fiscale :

- la «taxe d'apprentissage», qui vise la promotion de l'apprentissage et finance les centres de formation des apprentis;
- la «taxe de formation», qui finance essentiellement la formation des salariés.

Les taxes ne sont pas perçues au début de l'exercice, de même les dépenses en formation de l'employeur ne sont pas remboursées à la fin de l'exercice. Le paiement est dû à la fin de chaque année, à moins qu'un employeur ne soit en mesure d'apporter la preuve que le montant équivalant aux taxes dues a été dépensé pour une formation agréée. La taxe d'apprentissage est unique en ce sens qu'elle tient compte légalement du fait que les employeurs peuvent accorder des subventions aux établissements de formation et d'enseignement professionnels.

La *taxe d'apprentissage* est divisée en deux parties : 0,5 % de la masse salariale



doit être utilisée pour les dépenses de formation et de rémunération des apprentis, ou allouée aux centres de formation. Une taxe additionnelle de 0,1 % de la masse salariale doit être consacrée à la formation des jeunes à la recherche de leur premier emploi. Les dépenses de formation autorisées comprennent les salaires des formateurs, avec une limitation à un responsable pour dix apprentis, et le coût des bourses et de l'outillage pour les apprentis. Les contributions obligatoires des entreprises versées aux Chambres de commerce et d'industrie et au Fonds national de compensation, qui encourage l'apprentissage dans les petites entreprises, s'inscrivent également dans le cadre de cette taxe (voir tableau 1).

Depuis son introduction, la *taxe de formation* est passée de 0,8 % à 1,5 % de la masse salariale. De même, son centre d'intérêt s'est déplacé, passant de la formation générale et du développement culturel du personnel à la formation continue et à la formation pour l'emploi. À l'heure actuelle, dans le cadre de la taxe de formation, 0,4 % de la masse salariale sont consacrés aux programmes de formation de l'État destinés aux jeunes qui cherchent un premier emploi, 0,2 % sont alloués au congé individuel de formation et 0,9 % seulement peuvent donc être librement dépensés pour le plan de formation des salariés. Les employeurs qui accueillent des jeunes dans le cadre des programmes de formation en alternance (école-entreprise) peuvent déduire de leurs versements correspondants 50 à 60 FF par heure de formation par stagiaire. Les petites entreprises ayant des taxes peu importantes préfèrent payer des organismes de formation agréés, plutôt que dispenser la formation elles-mêmes.

Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) ont été créés par convention collective. Ils opèrent sous la forme de fonds de formation et sont gérés par des conseils, qui doivent être composés d'un nombre égal de représentants du patronat et des syndicats. Les fonds de formation sont des personnes morales qui agissent sous le contrôle des services nationaux responsables de la formation professionnelle et sont habilités à recevoir des subventions publiques, des dons et des héritages. Aucun organisme collecteur ne peut être agréé s'il n'est pas en me-

Tableau 1 : Taxes liées à la formation en France

Financement de l'apprentissage : sur la **taxe d'apprentissage de 0,5 %** à laquelle il est soumis, l'employeur doit consacrer :

- 0,1 % aux rémunérations des apprentis ou au financement des centres d'apprentissage; si cette somme n'est pas dépensée, les entreprises peuvent accorder des subventions aux établissements de formation;
- 0,05 % au *Fonds de compensation*, qui remboursera le coût de l'apprentissage aux employeurs sous la forme d'un allègement des contributions fiscales;
- 0,35 % aux organismes qui fournissent la formation technique préalable aux apprentis.

Financement de la formation en alternance (école-entreprise) des jeunes : l'employeur doit consacrer :

- une taxe **supplémentaire** (à la taxe d'apprentissage) **de 0,1 %**;
- 0,4 % (inclus dans la taxe de formation), qui doivent être dépensés par l'employeur ou transférés à des fonds de formation spéciaux;

Financement de la formation continue : sur la **taxe de formation de 1,5 %** à laquelle il est soumis, l'employeur doit consacrer :

- 0,2 % aux fonds de formation spéciaux qui financent le congé individuel de formation;
- 0,9 % à la formation dispensée dans le cadre du plan de formation de l'entreprise.

Le montant total non dépensé est versé au Trésor public.

sure de recueillir un minimum de 100 millions de francs, à l'exception exclusive des fonds provenant de l'agriculture, des métiers artisanaux et des professions libérales. Les prestataires de formation ne peuvent plus collecter de fonds. Grâce à cette mutualisation du financement, les employeurs qui sont de petits contributeurs peuvent obtenir plus d'argent pour financer la formation en alternance. Au niveau national ont été créées les Associations de gestion des fonds de l'alternance (AGEFAL), qui sont responsables des transferts nécessaires entre OPCA excédentaires et OPCA déficitaires. Les OPCA, qui gèrent les contributions des entreprises, sont au nombre de 90.

Prélèvement-subvention

Le financement par prélèvement-subvention implique que les contributions sur la masse salariale sont perçues auprès des entreprises/salariés par des fonds créés spécialement à cette fin et répar-



«Le financement par prélèvement-subvention implique que les contributions sur la masse salariale sont perçues auprès des entreprises/salariés par des fonds créés spécialement à cette fin et réparties entre les sociétés/individus sous la forme de subventions».

«Le système du prélèvement-subvention permet une redistribution bien plus importante des fonds résultant des contributions des entreprises à celles qui dispensent une formation».

ties entre les sociétés/individus sous la forme de subventions. En règle générale, les subventions ne reflètent pas strictement les contributions des entreprises et elles peuvent être orientées vers les programmes de formation prioritaires, vers le renforcement des équipements de formation dans certaines entreprises ou vers le développement de *programmes de formation sectoriels*, de services conseils, etc. Le système du prélèvement-subvention permet une redistribution bien plus importante des fonds résultant des contributions des entreprises à celles qui dispensent une formation. Il se peut que certaines entreprises versant des contributions ne reçoivent aucune subvention pour la formation si elles n'offrent pas de formation ou si leurs activités ne respectent pas les priorités de formation. La gestion de ce système nécessite la création de certains organismes, puisqu'elle implique de nombreuses décisions au cas par cas, qui exigent une compétence de gestion et entraînent quelques coûts.

Le système du prélèvement-subvention peut être utilisé pour financer la formation des chômeurs et le congé de formation rémunéré. La mise en oeuvre de ce système dans le domaine de la formation des chômeurs est décrite ci-après. Bien que les régimes de sécurité sociale centrés sur les chômeurs aient été créés par les gouvernements en tant que régimes obligatoires, le Fonds suédois pour la garantie de l'emploi (TSL) a été volontairement mis en place par le patronat et les syndicats sans l'intervention du gouvernement, et il démontre un remarquable consensus entre les partenaires sociaux.

Le Fonds de garantie de l'emploi en Suède (TSL)

En Suède, les partenaires sociaux ont créé des organismes mixtes dans des domaines d'intérêt commun tels que la formation professionnelle, la garantie de l'emploi et le développement de l'entreprise. Le TSL a été fondé en 1983, dans le cadre de la négociation collective entre la Confédération patronale suédoise (SAF) et la Confédération syndicale suédoise (LO). Il poursuit deux objectifs principaux : promouvoir la garantie de l'emploi pour les travailleurs qui ont

perdu leur poste ou risquent de le perdre à la suite de coupes dans la production, de fermetures d'usines, ou d'une amélioration de la productivité; promouvoir les possibilités d'emploi au moyen d'une aide financière pour le développement d'entreprises existantes ou la création de nouvelles entreprises.

Quelque 95 000 entreprises, employant 1,1 million de travailleurs, participent au TSL. Ses activités sont essentiellement financées par des cotisations payées par les entreprises affiliées. Les cotisations sont basées sur la masse salariale de l'entreprise, et leur montant est déterminé annuellement par négociation collective. Les demandes d'aide auprès du TSL doivent être déposées conjointement aux niveaux local, régional ou central par les organisations patronales et syndicales, qui se partagent ensuite la responsabilité de la mise en oeuvre; la décision est arrêtée par le comité directeur, constitué de six membres permanents et de six membres suppléants. Le patronat et les syndicats sont représentés à égalité.

En Suède, selon les estimations, près de 80 % de la formation dispensée par les employeurs, dont l'objectif est d'améliorer la compétitivité des sociétés, est assurée par les entreprises elles-mêmes. Le TSL ne joue, par conséquent, qu'un faible rôle dans le contexte de cette formation. Le TSL est principalement sollicité pour la formation destinée à garantir l'emploi. Environ 90 % de l'aide accordée par le TSL au cours des dernières années a été attribuée à des entreprises individuelles; cette aide comprend l'assistance aux personnes licenciées qui se mettent à leur compte. Les subventions pour la formation constituent 80 % de l'aide totale. Les demandes d'aide financière auprès du TSL ont considérablement augmenté au cours de la récente récession, ce qui laisse conclure à une volonté croissante, tant du côté de la direction que du côté de la main-d'oeuvre, de profiter de périodes de production creuses pour la formation. Les activités du TSL atteignent un volume de près de 40 millions de dollars US, ce qui représente une augmentation spectaculaire des dépenses de formation au cours des dernières années. On estime que 10 000 à 12 000 personnes participent chaque année à une formation subventionnée par le TSL.



Le TSL assiste les projets de développement de certaines sociétés visant à prévenir ou à résoudre leurs problèmes, dans le cas où les ressources financières disponibles sont insuffisantes. L'aide financière est accordée aux entreprises individuelles essentiellement pour promouvoir la mise en oeuvre de mesures qui encadreront le développement à long terme de l'entreprise grâce à l'accroissement des compétences des travailleurs. Cette aide est souvent apportée lors de modifications organisationnelles qui créent un besoin de compétences professionnelles plus larges et plus profondes.

Le TSL a permis de dégager des ressources financières pour des régions où l'économie est confrontée à des problèmes structurels et où les problèmes d'emploi sont par conséquent graves. Les besoins d'ajustement et de rénovation sont évidents. Grâce à des projets communs, la SAF et la LO sont en mesure d'offrir des services de conseil à des sociétés pour les aider à cerner les problèmes et les possibilités. Des ressources ont également été dégagées pour réaliser les activités de développement résultant du travail commun des conseillers et des entreprises en question. Une importante partie de l'aide à la formation a été affectée aux industries de base, dont la sidérurgie, l'industrie mécanique, l'industrie automobile et l'exploitation des forêts.

Lorsqu'un employé est licencié, ou en passe de l'être à la suite de changements au sein de l'entreprise, il peut obtenir une aide individuelle de plusieurs sources différentes; l'une d'entre elles est le TSL. L'assistance offerte par le TSL passant toujours par l'employeur, elle n'est accessible qu'aux salariés. L'aide peut être accordée pour couvrir la plus grande partie des coûts supplémentaires encourus, si l'employeur se charge d'une proportion plus importante du coût de la réduction de main-d'oeuvre que celle prescrite par la loi et par les accords sur le marché du travail. Par exemple, un contrat de travail peut être prolongé pour reconverter un salarié à un nouveau poste. En outre, une aide financière existe également sous la forme de subventions individuelles pour la reconversion des travailleurs, afin d'augmenter leurs chances sur le marché du travail en cas de licenciement.

Congé d'études et de formation rémunéré

Un certain nombre de pays européens, tels que la France, la Belgique et l'Italie, ont introduit, sur la base de conventions collectives nationales de travail, le congé d'études et de formation rémunéré pour les salariés. Le congé est financé par diverses contributions prélevées sur la masse salariale des entreprises et sur les recettes générales. Des dispositions légales stipulent les montants à verser, le type et la durée des programmes d'enseignement et de formation, les conditions d'accès au congé rémunéré et la gestion du plan. L'objectif de ce congé est de garantir légalement et financièrement le droit de l'employé de s'absenter de son travail pour suivre un enseignement ou une formation, tout en étant rémunéré.

Le congé individuel de formation en France

Les salariés du secteur privé sous contrat à durée indéterminée ont droit à un congé individuel rémunéré. Le congé individuel de formation est financé par la contribution de 0,2 % (comprise dans la taxe de formation décrite ci-dessus), qui doit être versée par les employeurs à des organismes paritaires (patronat-syndicats) créés pour gérer le congé individuel de formation (OPACIF). Il peut également s'agir d'un fonds créé spécialement pour gérer le congé de formation, par exemple un organisme paritaire (patronat-syndicats) interprofessionnel régional (FONGECIF). Les salariés perçoivent de 80 % à 90 % de leur rémunération. Si la durée de la formation est supérieure à un an ou 1200 heures, ils ne perçoivent la deuxième année que 60 % de leur rémunération (à condition toutefois qu'elle soit supérieure à deux fois le SMIC). Un fonds rembourse l'employeur, qui fait l'avance des sommes. Une demande de congé rémunéré peut être refusée, si le fonds central ne dispose pas des ressources nécessaires. Les pouvoirs publics contrôlent les opérations financières.

L'État participe au financement du congé individuel par l'intermédiaire de conventions qu'il passe avec les organismes paritaires (patronat-syndicats) chargés d'interpréter les textes relatifs au congé indi-

«(...) le congé d'études et de formation rémunéré pour les salariés. Le congé est financé par diverses contributions prélevées sur la masse salariale des entreprises et sur les recettes générales.»



viduel de formation (COPACIF). Le financement de l'État permet à ces organismes d'accepter la prise en charge de la formation des salariés des entreprises de moins de 10 personnes. Toute demande de congé ayant pour objectif l'obtention d'une qualification de niveau V donne droit à une aide de l'État égale à 50 % du coût de la prise en charge et versée à un OPACIF. En 1990, environ 75 % des demandeurs avaient ce niveau. Les OPACIF acceptent quelque 20 000 demandes par an, soit seulement 70 % des demandes présentées. Un congé individuel de formation dure en moyenne 850 heures et coûte environ 20 000 dollars US. En règle générale, il s'agit de formations longues et qualifiantes. Tout salarié ayant cinq ans d'ancienneté a également le droit de s'absenter pour un bilan de compétences dans un centre de bilan. L'absence ne doit pas être supérieure à 24 heures du temps de travail et la prise en charge du coût du bilan et de la rémunération du salarié est assurée par les OPACIF.

Le congé-éducation payé en Belgique

En Belgique, le congé-éducation payé donne le droit aux travailleurs à plein temps du secteur privé de s'absenter de leur travail pour un certain nombre d'heures afin de suivre des cours d'enseignement et de formation reconnus. L'employeur ne peut pas obliger les salariés à suivre des cours, ni les empêcher d'en suivre. Depuis 1995, les salariés ont droit à 120 heures de congé maximum par an pour la formation professionnelle et 80 heures maximum pour la formation générale. Les employeurs versent les salaires des travailleurs durant le congé. Les rémunérations des stagiaires et les cotisations sociales sont remboursées à l'employeur par le ministère du Travail et de l'Emploi, avec un montant brut maximal de 65 000 BEF par mois.

L'État assure la totalité du financement de la formation générale suivie dans le cadre du congé-éducation payé, mais la moitié seulement du financement de la formation professionnelle. La contribution de l'État est allouée directement au ministère du Travail et de l'Emploi. L'autre moitié est couverte par une taxe de formation de 0,04 % prélevée sur la masse salariale des entreprises. Les entreprises qui ont des salariés en congé-éducation

réclament le remboursement des dépenses auprès des services de l'État responsables. Elles doivent déclarer le nombre de travailleurs en congé-éducation payé, le nombre d'heures de formation effectivement suivies et les salaires s'y rapportant (y compris les cotisations sociales), les certificats d'inscription, ainsi que les attestations de participation aux cours.

En raison du déficit du budget belge, la contribution de l'État au congé-éducation payé a été réduite. En conséquence, la Commission d'agrément des congés-éducation payés a supprimé un certain nombre de cours agréés et les employeurs ont été invités à augmenter leur participation. Il s'en est suivi une augmentation de 0,05 % du taux d'une autre taxe prélevée sur la masse salariale, destinée normalement au financement de la formation de groupes «à risques» sur le marché du travail. La durée antérieure du congé-éducation payé a été presque réduite de moitié en raison de la demande croissante, mais on rapporte que l'une des faiblesses de ce système réside dans sa vulnérabilité à la fraude. Les entreprises peuvent demander un remboursement sans que leurs salariés suivent effectivement les cours. Le remboursement étant autorisé en fonction de la participation aux cours, un système coûteux s'avère nécessaire pour contrôler tant les entreprises que les prestataires d'enseignement et de formation. Le nombre des salariés autorisés à prendre simultanément un congé-éducation payé est fixé réglementairement. En outre, le droit au congé-éducation payé peut être limité, voire supprimé, si les stagiaires sont absents aux cours ou s'ils échouent à l'examen.

Conventions collectives et fonds sectoriels de développement de la formation

Certains pays ont appliqué le concept de la responsabilité conjointe du gouvernement et des partenaires sociaux en matière de formation professionnelle et d'emploi. La pression en faveur d'une extension de la formation s'est renforcée grâce aux négociations collectives menées au niveau de l'entreprise, du secteur et de l'État et a abouti à l'inclusion de clauses spéciales sur la formation dans les conventions collectives, qui stipulent le ni-



veau minimum des ressources à allouer à la formation. Ces clauses ont également entraîné la création d'un certain nombre de fonds pour la formation sectoriels, nationaux et locaux, centrés davantage sur le développement d'actions de formation que sur la prestation elle-même. Les fonds sont financés par les contributions des employeurs et parfois des salariés. Les gouvernements peuvent intervenir pour promouvoir les clauses de formation, pour cofinancer les fonds de formation dans l'industrie - afin d'encourager des types particuliers de formation, tels que l'apprentissage ou la formation destinée aux salariés peu qualifiés - ou pour participer au financement du congé-éducation payé pour les salariés, ou les deux. Les gouvernements peuvent même superviser les conventions.

En général, les accords collectifs sur la formation ne couvrent qu'une partie de la main-d'oeuvre nationale et canalisent des contributions financières relativement faibles, laissant ainsi aux salariés la liberté de décider de leur stratégie de formation. Bien que les employeurs individuels investissent habituellement dans la formation des sommes dépassant de loin leurs contributions aux fonds de formation, les fonds ont le grand avantage d'être axés sur les actions de formation collective sectorielle, et parfois sur la formation des travailleurs qui, pour telle ou telle raison, ont été exclus des programmes de formation de l'entreprise. Les fonds sectoriels ont permis la mise en oeuvre d'une étroite coopération entre les employeurs et le gouvernement dans le domaine de la formation.

Les fonds sectoriels en Europe

Au Danemark, 15 fonds sectoriels ont été créés dans le cadre des négociations collectives; ils couvrent environ la moitié de la main-d'oeuvre (Blanpain, Engels et Pellegrini, 1994). Des fonds consacrés à la formation ont été mis en place par une clause spéciale des conventions collectives pour la métallurgie et l'industrie du plastique, les secteurs du transport, du détail, etc. Les employeurs sont tenus de verser une contribution d'un montant variant selon les secteurs de 0,03 à 0,13 DKK (couronnes danoises) par heure de travail. Chaque année, les fonds recueillent au moins 60 millions de DKK. Ces fonds sec-

toriels ne financent pas directement les cours de formation, mais assurent le financement nécessaire à l'élaboration de cours, à des analyses de qualifications et à des projets pilotes. Le gouvernement verse une contribution substantielle. En outre, tous les employeurs doivent nécessairement verser une contribution fixe de 1500 DKK par salarié et par an au fonds AER dirigé par les partenaires sociaux. Les employeurs concluant des contrats d'apprentissage peuvent obtenir du fonds AER le paiement de 90 % du salaire qu'ils versent à leurs apprentis pendant les périodes de formation à l'école et le remboursement de 80 % des frais de transport.

Aux Pays-Bas, les organisations patronales et les syndicats ont créé les «Fonds sociaux industriels» (ISF), qui jouent un rôle actif dans le développement de la formation (Veeken, 1994). Sur les 7 millions de personnes qui constituent la main-d'oeuvre néerlandaise, près de 3 millions sont couvertes par les conventions collectives sectorielles de travail, qui forment le cadre de la création et de la gestion des ISF. Plus de 80 % des conventions collectives conclues en 1990 contiennent des clauses sur la formation incluant des dispositions relatives aux ISF et à leur financement par les contributions obligatoires des entreprises. Les ISF sont créés sur une base volontaire, plus que réglementaire; ils sont mis en place par les employeurs et les travailleurs eux-mêmes sans aucune intervention du gouvernement ou obligation à son égard. En outre, leur déclaration auprès des pouvoirs publics n'est pas nécessaire. Parmi les 78 ISF que comptent les Pays-Bas (1994), 23 seulement ont pour objectif principal le financement et le développement de la formation dispensée par l'employeur. La plus grande partie de la formation en entreprise est financée directement par des employeurs individuels. La finalité des ISF est d'apporter une aide financière pour la formation sectorielle et les activités liées à la formation, notamment l'évaluation des besoins de formation et les services conseils, les programmes d'apprentissage, l'amélioration des qualifications et, tout récemment, la formation pour les chômeurs. Le taux moyen des prélèvements est d'environ 0,44 % de la masse salariale. Dans certains secteurs, outre les contributions des employeurs, les travailleurs financent également une

«Aux Pays-Bas, les organisations patronales et les syndicats ont créé les «Fonds sociaux industriels» (ISF), qui jouent un rôle actif dans le développement de la formation (...).»

«Les ISF sont créés sur une base volontaire, plus que réglementaire; ils sont mis en place par les employeurs et les travailleurs eux-mêmes sans aucune intervention du gouvernement ou obligation à son égard. En outre, leur déclaration auprès des pouvoirs publics n'est pas nécessaire.»



«L'atout majeur des plans d'incitation est leur capacité à susciter et à maintenir un haut degré de formation - dispensée par l'employeur - grâce à l'autofinancement. Ils contribuent également au développement des capacités des entreprises et d'une culture de la formation dans l'entreprise. Dans une certaine mesure, ces plans permettent aussi d'influencer la nature de la formation offerte par l'employeur, car ils soumettent le financement d'un programme de formation par les contributions des entreprises au respect de certaines conditions.»

«Mais d'importantes lacunes ont également été mises en lumière. Les incitations peuvent ne pas avoir un impact suffisant pour déclencher une formation supplémentaire. En conséquence, elles peuvent finir par subventionner des programmes qui auraient été fournis par les entreprises de toute façon (...).»

partie des coûts de la formation. Les subventions provenant des ISF peuvent couvrir à la fois les coûts directs de la formation et une part des pertes dues aux absences pour formation. Le droit des entreprises à la formation subventionnée est généralement limité à une journée de formation par employé. Outre les ISF, la plupart des secteurs industriels ont créé des «Fonds de subventions», qui sont les acteurs principaux concentrant les subventions gouvernementales pour la formation dans l'industrie. Les ISF et les Fonds de subventions sont gérés par des conseils comptant des représentants des organisations patronales et des syndicats.

En Belgique, l'accord interprofessionnel a introduit une taxe obligatoire égale à 0,25 % de la masse salariale, qui touche l'ensemble des entreprises et vise à financer la formation des groupes «à risques» sur le marché du travail. Tous les secteurs économiques ont innové et mis en place des systèmes spéciaux pour gérer leurs fonds. Certains secteurs prélèvent exactement le montant minimum de 0,25 %, d'autres collectent volontairement une contribution plus importante, qui est utilisée pour développer la formation sectorielle. Par exemple, l'industrie du bâtiment perçoit une taxe de 0,3 % qui alimentera les allocations pour la production de matériel de formation (Blanpain, Engels et Pelligrini, op. cit.).

Si en Allemagne, au R.-U., en Irlande, en Italie, au Portugal et en Espagne la grande majorité des conventions collectives entre les partenaires sociaux mentionnent la formation continue, elles ne tentent pas pour autant d'en réglementer le financement. Généralement, la formation et son financement sont considérés comme la prérogative de l'employeur. Citons en ce sens l'Allemagne, où environ 200 conventions collectives contiennent des clauses sur la formation, mais prévoient uniquement les dispositions relatives au congé de formation. À ce jour, des fonds de formation spéciaux ont été mis en place par convention collective uniquement dans les secteurs de la construction d'échafaudages et de la fabrication de corsets. En Allemagne, les employeurs financent certes la plus grande partie des coûts de formation du pays, mais ils le font à titre individuel (Bergner et al., 1991).

Avantages et faiblesses des plans d'incitation

L'atout majeur des plans d'incitation est leur capacité à susciter et à maintenir un haut degré de formation - dispensée par l'employeur - grâce à l'autofinancement. Ils contribuent également au développement des capacités des entreprises et d'une culture de la formation dans l'entreprise. Dans une certaine mesure, ces plans permettent aussi d'influencer la nature de la formation offerte par l'employeur, car ils soumettent le financement d'un programme de formation par les contributions des entreprises au respect de certaines conditions.

Mais d'importantes lacunes ont également été mises en lumière. Les incitations peuvent ne pas avoir un impact suffisant pour déclencher une formation supplémentaire. En conséquence, elles peuvent finir par subventionner des programmes qui auraient été fournis par les entreprises de toute façon (Ziderman, 1990). Elles représentent souvent une manne tombée du ciel pour les entreprises qui disposent déjà de programmes de formation bien établis.

Les taux de prélèvement devraient-ils être identiques ou différents d'un secteur à l'autre ? Le débat sur la question continue. Le coût de la formation varie selon la branche d'activités, de même que le niveau des compétences. Il semble contre-productif que les taux de prélèvement ne reflètent pas ces différences. D'aucuns diront que les branches d'activités requérant un haut niveau de compétences tendent à payer des salaires plus élevés et qu'en conséquence, les taxes perçues sur la masse salariale reflètent déjà la différence des niveaux d'aptitudes et de compétences (Middleton, Ziderman et Van Adams, 1993). Toutefois, ce type d'arguments suppose une relation plutôt simpliste entre les compétences et les salaires. Après tout, les bénéfices de l'entreprise affectent également les salaires : si les bénéfices d'entreprises ayant un personnel hautement qualifié diminuent, les salaires feront probablement de même. En outre, quelques entreprises offrant de hauts salaires nécessitent moins de ressources humaines que d'autres et peuvent utiliser des technologies exigeant des compétences moins élevées.



Dans le cadre des plans d'incitation, de nombreuses entreprises ont tendance à mettre en oeuvre des programmes qui n'apportent guère plus que le niveau de formation obligatoire et n'entraînent pas de véritable changement. Il est par conséquent nécessaire de contrôler le contenu et la qualité de la formation, ce qui peut s'avérer coûteux et problématique. Ce contrôle est parfois effectué par des inspecteurs des impôts ou d'autres ministères, qui n'ont pas de compétences en formation (Geber, 1993). Un contrôle compétent et une assistance technique nécessitent souvent de ce fait la création d'une bureaucratie spécifique avec ses propres problèmes et coûts éventuels. En outre, dans le cadre des mécanismes de prélèvement-subvention et de remboursement, les employeurs ne recouvrent jamais intégralement leur contribution. Les procédures de règlement des factures sont souvent pesantes et effraient les petites entreprises.

Des efforts particuliers devraient être accomplis pour gérer des plans d'incitation à coûts réduits et avec une flexibilité accrue. Le partage de la prise de décision entre employeurs et salariés contribuerait fortement à l'amélioration de la qualité de la formation financée par les contributions des entreprises. Les entreprises ont tendance à prendre des décisions prudentes sur le choix de la formation à assurer. Dans la plupart des pays, de tels choix sont la prérogative des employeurs.

Les grandes entreprises ayant une gestion solide de la formation ont tendance à tirer un profit disproportionné des plans d'incitation. De nombreuses entreprises de plus petite taille versent une contribution, mais ne réussissent pas à participer, pour différentes raisons, perdant ainsi de l'argent. Il serait naïf toutefois d'attendre d'un même plan qu'il fonctionne avec la même efficacité pour toutes les entreprises, quelle que soit leur taille et leur solidité. Les entreprises et les secteurs qui réagissent peu à une incitation particulière à la formation devraient être aidés par d'autres plans potentiellement plus attrayants. En règle générale, les plans d'incitation ainsi que leur gestion devraient être caractérisés par la flexibilité.

Les plans d'incitation peuvent-ils aider à répartir la formation plus équitablement

dans les entreprises ? Et s'ils le peuvent, devraient-ils vraiment le faire ? Dans la plupart des pays, la formation dispensée par l'employeur est offerte aux cadres supérieurs, aux techniciens ou (comme aux États-Unis) aux commerciaux, bien plus qu'aux ouvriers. On pourrait avancer que la formation ne doit pas être considérée comme un avantage supplémentaire ou un bénéfice social, mais comme une nécessité économique. Il n'est pas très logique d'offrir aux ouvriers de la production une formation supplémentaire, si aucun changement technologique ou organisationnel n'est prévu (Geber, op. cit.).

Les employeurs défendent leur droit de choisir quelle formation financée par les contributions devrait être offerte et quels employés en profiteront. Les entreprises s'intéresseront probablement à la formation des ouvriers uniquement si elles sont convaincues que cette formation contribuera à améliorer la productivité et à augmenter les gains. Il faut donc être très prudent avec le désir d'équité dans la formation financée par les prélèvements et dispensée par l'employeur.

En revanche, les employés et les syndicats deviennent de plus en plus sensibles à une répartition équitable des fonds pour la formation dans l'entreprise. En Belgique, par exemple, les ouvriers exclus, pour quelque raison que ce soit, des programmes de formation en entreprise ont le droit de suivre des cours de formation financés par une allocation spéciale comprise dans la contribution imposée aux employeurs. Toutes les ressources servant cet objectif et non dépensées doivent être retournées par les employeurs au Fonds national de l'emploi.

La plupart des plans d'incitation soumettent le droit d'accès et les éléments principaux, tels que le contenu de la formation, la durée du cours, le coût unitaire, voire l'âge des stagiaires, à des conditions plutôt strictes. De telles conditions sont un outil de gestion et sont incontournables. Par leur entremise, les gouvernements essayent de réconcilier les préférences individuelles des employeurs avec les besoins en formation futurs de la société.

Souvent, des mécanismes de financement par prélèvement sont mis en place sans

«Dans le cadre des plans d'incitation, de nombreuses entreprises ont tendance à mettre en oeuvre des programmes qui n'apportent guère plus que le niveau de formation obligatoire et n'entraînent pas de véritable changement. Il est par conséquent nécessaire de contrôler le contenu et la qualité de la formation, ce qui peut s'avérer coûteux et problématique.»

«Des efforts particuliers devraient être accomplis pour gérer des plans d'incitation à coûts réduits et avec une flexibilité accrue. Le partage de la prise de décision entre employeurs et salariés contribuerait fortement à l'amélioration de la qualité de la formation financée par les contributions des entreprises.»

«Les grandes entreprises ayant une gestion solide de la formation ont tendance à tirer un profit disproportionné des plans d'incitation. De nombreuses entreprises de plus petite taille versent une contribution, mais ne réussissent pas à participer, pour différentes raisons, perdant ainsi de l'argent.»



«Souvent, des mécanismes de financement par prélèvement sont mis en place sans qu'une attention suffisante soit accordée à leurs implications à long terme. Les mécanismes ne devraient pas être appliqués sans réflexion préalable sur la question de savoir si une culture nationale de la formation peut être développée ou non et, si oui, dans quel délai.»

«Les gouvernements essayent parfois d'utiliser les mécanismes d'incitation pour promouvoir l'extension de la formation dispensée par l'employeur lorsque l'offre de formation est faible ou soumise à un monopole. Toutefois, les mécanismes qui ne prennent pas suffisamment en compte l'amélioration de la productivité et du rendement sont peu ou prou inefficaces et inutiles. Les plans d'incitation devraient être accompagnés de politiques qui encouragent le développement des marchés de la formation et fournissent des stimulants économiques pour les entreprises plus prospères.»

qu'une attention suffisante soit accordée à leurs implications à long terme. Les mécanismes ne devraient pas être appliqués sans réflexion préalable sur la question de savoir si une culture nationale de la formation peut être développée ou non et, si oui, dans quel délai.

Bien que le délai requis pour une croissance raisonnable et durable de la formation dispensée par l'employeur soit difficilement prévisible, un suivi s'impose et la direction devrait intervenir en parallèle avec les progrès réalisés. Si les dépenses pour la formation dispensée par l'employeur augmentent régulièrement et si le marché de la formation se montre vigoureux, il pourrait s'avérer utile de revoir les taux et les conditions des contributions obligatoires des entreprises. Par exemple, dans le système d'exonération fiscale français, le taux a subi plusieurs hausses pour s'adapter à la demande de formation et accroître les dépenses de formation. On estime par conséquent que, même avec une longue tradition de formation continue financée par les contributions obligatoires des entreprises, la France n'a pas encore vu mûrir une véritable culture de la formation. Toutefois, le scénario contraire (diminution des contributions et libre jeu des forces du marché) est aussi concevable.

Les gouvernements essayent parfois d'utiliser les mécanismes d'incitation pour promouvoir l'extension de la formation dispensée par l'employeur lorsque l'offre de formation est faible ou soumise à un monopole. Toutefois, les mécanismes qui ne prennent pas suffisamment en compte l'amélioration de la productivité et du rendement sont peu ou prou inefficaces et inutiles. Les plans d'incitation devraient être accompagnés de politiques qui encouragent le développement des marchés de la formation et fournissent des stimulants économiques pour les entreprises plus prospères.

Conclusions

Un développement économique dynamique requiert un certain équilibre entre l'investissement de l'employeur dans la technologie et son investissement dans le développement des ressources humaines

(DRH). Il y a plusieurs grandes raisons qui poussent l'employeur à investir dans la formation : en premier lieu, la concurrence du marché, qui incite à améliorer la productivité et à réduire les coûts de production; en deuxième lieu, la pression croissante exercée par les salariés et les syndicats recherchant des salaires plus élevés et une plus grande mobilité sur le marché du travail grâce à l'amélioration continue de leurs compétences; en outre, les salariés et les syndicats sont de plus en plus sensibles au principe d'équité à la fois dans l'accès à la formation continue et dans la répartition de l'investissement en formation dans l'entreprise; en troisième lieu, l'émergence, dans certains pays, d'un fort engagement des employeurs en faveur d'une éducation et formation des travailleurs tout au long de la vie.

Bien évidemment, la combinaison de ces facteurs et leur importance relative diffèrent suivant les pays. Dans certains, les employeurs investiront très consciemment dans le développement des ressources humaines et dans la coopération étroite avec le gouvernement et avec d'autres partenaires sociaux à ce sujet, dans d'autres ils seront réticents à former et l'intervention du gouvernement sera nécessaire.

L'espoir que la concurrence du marché sera en mesure de garantir à long terme un niveau socialement souhaitable de dépenses de formation dans l'entreprise ne se réalise pas toujours. Les raisons de l'échec du marché en matière de formation sont multiples. Lorsque la demande du marché en biens et services s'affaiblit, l'intérêt de l'employeur pour la formation fait de même. L'évolution récente en Allemagne, en Autriche et en Suisse, pays réputés depuis toujours pour l'engagement très appuyé des employeurs dans le financement de la formation, démontre que la stagnation des marchés peut sévèrement affecter la volonté des entreprises d'investir des sommes considérables dans la formation par apprentissage.

Étant donné que, dans la plupart des cas, les forces du marché et les comportements des employeurs ne jouent pas un rôle suffisamment fort pour maintenir le niveau socialement souhaitable de l'investissement en formation des entreprises, l'influence de l'État est justifiée et devrait



être renforcée lorsque c'est nécessaire. Les gouvernements devraient assumer la responsabilité d'examiner régulièrement et de maintenir à son niveau l'investissement national en ressources humaines. En poursuivant cet objectif, ils devraient, tant légalement que financièrement, encourager l'industrie à développer ses propres initiatives de formation. Dans les pays où les marchés n'ont pas su envoyer les signaux appropriés aux employeurs, ou lorsque les signaux n'ont pas été reçus, les instruments de financement obligatoire de la formation décrits ci-dessus peuvent être pris en considération.

Toutefois, le problème principal en matière de mesure de l'*investissement socialement souhaitable* dans l'enseignement et la formation concerne à la fois l'État et les entreprises. Dans cet esprit, l'une des initiatives les plus récentes en Europe en matière de développement stratégique à long terme des ressources humaines nationales a été l'introduction aux Pays-Bas de la qualification professionnelle obligatoire pour tous, y compris pour les salariés, le coût devant être partagé de manière égale entre le gouvernement et les secteurs industriels concernés (Hövels et Meijer, 1994).

Bibliographie

The Industrial Training Levy (Engineering Construction Board) Order 1992 - Statutory Instruments, *Employment and Training*, n° 1420 (Londres, 1992); The Industrial Training Levy (Construction Board) Order 1992 - Statutory Instruments, *Employment and Training*, n° 21 (Londres, 1992).

Bas, D., «The French system» in V.Gasskov (dir.), *Alternative schemes of financing training*, BIT, Genève, 1994.

Bergner, S. et al., *Études nationales sur le financement de la formation professionnelle se référant plus particulièrement à la formation continue des salariés en République fédérale d'Allemagne* (Berlin, CEDEFOP, 1991).

Blanpain, R., Engels, C. et Pellegrini, C. (dir.), *Contractual policies concerning continued vocational training in the European Community Member States*, Peeters Press, Louvain, 1994.

Geers, F., *VET management in Belgium*, document préparé pour le BIT, 1996.

Hövels, B. et Meijer, K., *Structures of Vocational Education and Training (VET) and the match between education and work : An international comparison. Netherlands : National report*, OSA, La Haye, 1994.

Nielsen, S., *VET management in Denmark*, BIT, 1995.

Noonan, R. et Söderberg, C., «The Employment Security Fund in Sweden» in V.Gasskov (dir.), *Alternative schemes of financing training*, BIT, Genève, 1994.

Veeken, N., «Industrial Social Funds in The Netherlands» in V. Gasskov (dir.), *Alternative schemes of financing training*, BIT, Genève, 1994.

Willems, J.-P., *Le système de formation professionnelle en France*, CEDEFOP, 1994.

**Anne West**

Centre for
Educational
Research, London
School of Economics
and Political Science

**Hazel Pennell**

Centre for
Educational
Research, London
School of Economics
and Political Science

**Ann Edge**

Centre for
Educational
Research, London
School of Economics
and Political Science



L'Angleterre et le Pays de Galles ont adopté pour leur système de formation professionnelle les principes de l'économie de marché, en créant les *Training and Enterprise Councils* (TEC), Conseils de la formation et des entreprises, dont le mode de financement repose également sur ces principes. Nous examinons ici plus particulièrement deux types de formation financés par l'État : la formation professionnelle initiale grâce aux programmes «*Youth Training*» et «*Modern Apprenticeship*», et la formation professionnelle des chômeurs adultes.

Remerciements

Nous remercions le DfEE et les deux TEC du sud-est de l'Angleterre et du Pays de Galles pour les informations fournies et l'aide qu'ils nous ont apportée. Nous tenons également à remercier John Wilkes pour son concours dans la préparation de cet article.

L'introduction des principes de l'économie de marché dans le système de formation en Angleterre et au Pays de Galles

Introduction

La première partie de cet article est en grande partie descriptive et donne des informations de fond sur les réformes engagées par les gouvernements conservateurs. Elle décrit la mise en place des TEC, avec leur mode de financement actuel et le système de crédits de formation pour les jeunes. La seconde partie examine dans quelle mesure les structures et les mécanismes mis en place ont produit un dispositif de formation performant et équitable. Précisons toutefois que notre intention n'est pas de porter un jugement exhaustif sur les réformes.

Contexte

Engagée par les conservateurs à la fin des années soixante-dix, la réforme de l'enseignement et de la formation en Angleterre et au Pays de Galles s'est poursuivie jusqu'au début de la présente décennie. Madame Thatcher (1979-1991) voulait appliquer les principes de l'économie de marché à de nombreux services publics, entre autres au système d'enseignement et de formation. L'intérêt pour ces principes ne date toutefois pas d'hier : déjà en 1862, on avait institué en Angleterre et au Pays de Galles un système de «financement lié au rendement», où le montant des dotations aux écoles était fonction des résultats obtenus par les élèves à un examen annuel, qui se tenait sous la conduite d'un inspecteur officiel. Ce mode de financement a été appliqué jusqu'en 1897 (voir aussi West et Pennell, 1997).

Training and Enterprise Councils

Le livre blanc *Education and Training for the 21st Century* (1991) a donné une impulsion essentielle au mouvement en faveur de la formation après la scolarité obligatoire, et joué un rôle majeur dans la décision de transférer la responsabilité du programme de formation, représentant un montant de 2,5 milliards de GBP, de l'Agence nationale de la formation (ancienne Commission des services de la main-d'oeuvre) à un certain nombre de nouveaux organismes privés à but non lucratif gérés par les employeurs locaux, les *Training and Enterprise Councils* (Conseils de la formation et des entreprises, TEC). La principale fonction de ces TEC est d'assurer un service public.

Le réseau des TEC a remplacé les *Area Manpower Boards*, les conseils locaux de la main-d'oeuvre de l'Agence de la formation, qui étaient chargés de superviser les activités de l'Agence. Les TEC sont inspirés des *Private Industry Councils* (litt. conseils de l'industrie privée, PIC) des États-Unis, et des chambres de commerce allemandes (Bailey, 1993). À l'origine, il était toutefois prévu que leur pouvoir de contrôle des initiatives du gouvernement serait beaucoup plus étendu que celui des PIC. Ils ont à gérer pratiquement la totalité du budget national de la formation, bien qu'initialement environ 90 % des dotations aient été spécifiquement affectées à la formation professionnelle initiale et à la formation des chômeurs adultes (Finegold, 1993).



Les TEC doivent défendre les intérêts des entreprises, petites et grandes, ainsi qu'une grande partie des intérêts de la collectivité. Ils disposent pour cela d'un conseil, le *TEC Board*. La composition du conseil de chaque TEC est spécifiée dans le contrat annuel conclu avec le gouvernement (Commission parlementaire de l'emploi, 1996). Les deux tiers des administrateurs du TEC doivent être des présidents et cadres supérieurs d'entreprises privées et un tiers doit être recruté parmi les dirigeants (ou des personnes occupant des fonctions équivalentes) de l'enseignement, du développement économique, des syndicats, d'organisations bénévoles ou du secteur public. Le président du TEC doit être le directeur d'une entreprise privée réalisant un chiffre d'affaires de plus de 25 millions de GBP (37 millions d'euros) ou employant au moins 25 salariés à plein temps.

Les orientations stratégiques des TEC (qui ont été publiées en novembre 1996 par le dernier gouvernement conservateur) définissent les trois grands axes prioritaires suivants :

- promouvoir et soutenir une économie locale dynamique avec des partenaires stratégiques, en particulier avec les pouvoirs locaux;
- soutenir les entreprises compétitives par des investissements productifs dans l'innovation, la formation et la gestion des ressources humaines, et en utilisant davantage les services d'appui aux entreprises dans le contexte du réseau *Business Links*;
- former une main-d'oeuvre de haut niveau et promouvoir une société apprenante possédant les compétences nécessaires à la réussite des entreprises et des individus.

Les dotations financières de l'État aux TEC d'Angleterre proviennent de plusieurs sources, notamment du ministère du Commerce et de l'Industrie et du ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions, mais la plus grande partie - environ 90 % - est allouée par le ministère de l'Éducation et de l'Emploi (DfEE). Les dépenses des TEC sont largement prises en compte dans les deux principaux programmes en faveur de la formation financés par l'État :

- le programme de formation des jeunes, *Youth Training*;
- l'initiative de formation des chômeurs, *Training for Work*.

Les contrats des TEC

Chaque TEC a conclu avec le gouvernement de la région un contrat définissant les services à assurer, pour lesquels il est rémunéré. Il peut aussi passer des contrats avec d'autres organisations pour des services spécifiques. Il délègue par contrat les activités de formation à différents organismes.

Le caractère de l'offre de formation en Angleterre et au Pays de Galles est varié. La formation est dispensée par les établissements d'enseignement postobligatoire (*colleges of further education*), par des organismes privés ou par les employeurs. Signalons, car ceci est important, que depuis 1993, les *colleges of further education* (les principaux établissements de formation professionnelle initiale en Angleterre et au Pays de Galles), en tant que personnes morales, ne dépendent plus des pouvoirs locaux, mais d'une agence de l'État, le *Further Education Funding Council* (FEFC), ou conseil de financement de l'enseignement postobligatoire. De ce fait, la gestion des fonds destinés à soutenir l'enseignement postobligatoire a également été confiée à cet organisme.¹

Les TEC sont plus ou moins directifs envers leurs prestataires de formation. Par exemple, une étude sur la formation de base - lecture, écriture et calcul - (West et al., 1993) a montré que, sur les six TEC considérés, trois exigeaient des organismes de formation qu'ils emploient un personnel possédant les qualifications requises et quatre demandaient que la formation en lecture, en écriture et en calcul soit intégrée dans la formation professionnelle.

D'une manière générale, les TEC doivent veiller au respect de l'égalité des chances, à l'application des règles de santé et de sécurité et à l'assurance qualité. En outre, et ceci est particulièrement important dans le contexte actuel, ils doivent

«Chaque TEC a conclu avec le gouvernement de la région un contrat définissant les services à assurer, pour lesquels il est rémunéré. Il peut aussi passer des contrats avec d'autres organisations pour des services spécifiques. Il délègue par contrat les activités de formation à différents organismes.»

«Les TEC sont plus ou moins directifs envers leurs prestataires de formation.»

1) Même s'ils n'entrent pas dans le cadre de notre propos, il est important de signaler que les mécanismes de financement du FEFC sont de nature à inciter les *colleges* à s'étendre, à abaisser les coûts unitaires et à réduire les inégalités de financement entre les *colleges* (Barrow, 1997). Le mode de financement comporte également une part de financement lié aux résultats.



«Les TEC ont la charge de deux grands secteurs de formation : la formation des jeunes par le travail et la formation des chômeurs adultes.»

«Les ressources allouées aux TEC pour la formation des jeunes sont fonction :
 - du nombre de jeunes entrant en formation;
 - de la participation des jeunes aux actions de formation;
 - des résultats obtenus (financement lié au rendement).»

«Le TEC est responsable de l'organisation de l'offre de «Formation pour les jeunes» et des «Apprentissages modernes». (...) Ces deux formules sont accessibles par un «crédit de formation», qui est une sorte de bon de formation ne pouvant pas, d'une manière générale, être complété par des apports privés.»

définir dans leur «plan d'activité» les stratégies qui doivent leur permettre d'atteindre les objectifs pour chaque «bloc» de fonds qui leur est alloué. Ils doivent fixer pour chacun de ces blocs les principaux objectifs visés par la mise en oeuvre de ces stratégies dans les limites des ressources dont ils disposent. Un certain nombre de plans d'activité ont entre autres comme objectif un «niveau de performance minimum» pour les domaines considérés comme particulièrement prioritaires dans chaque bloc de financement. Si ce niveau est atteint, une flexibilité supplémentaire est consentie au TEC dans l'emploi de son budget; s'il ne l'est pas, cette marge de manoeuvre budgétaire peut lui être refusée en totalité ou en partie pour l'exercice suivant.

Les TEC ont la charge de deux grands secteurs de formation : la formation des jeunes par le travail et la formation des chômeurs adultes. Fixés par le gouvernement, leurs objectifs consistent à assurer aux jeunes une formation par le travail de «grande qualité», pour leur permettre d'obtenir une qualification professionnelle nationale (*National Vocational Qualification*) grâce aux programmes *Youth Training* et *Modern Apprenticeship* (lequel débouche sur une qualification de niveau supérieur).

La formation des jeunes (*Youth Training*) et les apprentissages modernes (*Modern Apprenticeships*)

Le programme *Youth Training* s'adresse aux jeunes qui ont atteint l'âge de fin de scolarité obligatoire et qui ne suivent pas un enseignement à plein temps ou un enseignement postobligatoire, ne s'orientent pas vers l'enseignement supérieur et n'ont pas d'emploi. Ils doivent se soumettre à une évaluation à l'entrée, qui doit permettre de détecter d'éventuels besoins de formation particuliers en raison d'un handicap ou de lacunes importantes en lecture, écriture ou calcul. Dans ce cas, des fonds supplémentaires sont consentis au TEC pour ces jeunes.

Les ressources allouées aux TEC pour la formation des jeunes sont fonction :

- du nombre de jeunes entrant en formation;
- de la participation des jeunes aux actions de formation;
- des résultats obtenus (financement lié au rendement).

Le ministère de l'Éducation et de l'Emploi (DfEE) estime que les ressources allouées en fonction du nombre des «entrants» représentent 20 % (plus ou moins 5 %) de la totalité des fonds versés aux TEC. Un financement complémentaire est consenti pour certains groupes de jeunes présentant des besoins particuliers, ce qui traduit l'importance que leur attache le gouvernement et reflète les coûts plus élevés occasionnés par certaines catégories de personnes à former.

Selon le DfEE, 50 % des ressources (plus ou moins 5 %) sont attribuées en fonction du taux de participation aux actions de formation. Quant au financement lié aux résultats, il est à présent moins élevé qu'au début dans la plupart des TEC. Il devrait se situer aux alentours de 30 % (plus ou moins 5 %). Il est lié à l'obtention de qualifications déterminées.

Le TEC est responsable de l'organisation de l'offre de «Formation pour les jeunes» et des «Apprentissages modernes». La formation des jeunes est un droit, qui garantit aux jeunes éligibles une place dans un programme de formation - *Youth Training* ou *Modern Apprenticeship*. Ces deux formules sont accessibles par un «crédit de formation», qui est une sorte de bon de formation ne pouvant pas, d'une manière générale, être complété par des apports privés. L'idée du crédit de formation a été lancée en 1989 par la *Confederation of British Industry*, la fédération patronale britannique, qui voyait en elle une étape déterminante de ce qu'elle a appelé la «Révolution des compétences». Dans les huit mois, le gouvernement conservateur avait répondu à cette suggestion par le lancement en mars 1990 de onze projets pilotes de crédits de formation qui devaient devenir opérationnels en avril 1991 (Unwin, 1993).

La pratique des crédits de formation s'est étendue à l'échelle nationale. Ces crédits sont octroyés pour deux niveaux de formation et de qualifications reconnus dans tout le pays - le niveau élémentaire et le



niveau supérieur (*Modern Apprenticeship*), débouchant l'un et l'autre sur des qualifications professionnelles nationales (*NVQ*). Dans la dernière année de la scolarité obligatoire (15-16 ans), tous les jeunes sont informés sur les crédits de formation par leur conseiller d'orientation. Une documentation détaillée ou une fiche d'information leur est remise, leur indiquant comment ils peuvent se les procurer (les modalités variant selon les TEC). Dans un TEC, il est normalement conseillé à tout jeune qui souhaite s'orienter vers une formation professionnelle de prendre contact avec le service d'information et d'orientation professionnelles local, qui le convoquera à un entretien. Il sera ensuite aiguillé vers un organisme de formation correspondant à ce qu'il recherche, qui l'aidera à trouver une entreprise lui procurant un emploi et une formation adaptés à ses besoins. Le contrat est conclu avec le TEC par l'organisme de formation, qui coopère également avec l'employeur afin d'élaborer pour le jeune stagiaire un plan de formation individuel de qualité. Au moins tous les trois mois, l'organisme de formation doit faire le point des progrès accomplis avec l'employeur et le stagiaire. Le montant moyen du crédit de formation est d'environ 1600 GBP par an. Cette somme est versée par le TEC à l'organisme de formation et permet de couvrir la plus grande partie du coût de la formation professionnelle (l'employeur étant censé prendre le reste à sa charge). Pendant la formation, le jeune est rémunéré normalement.

La formation des chômeurs (*Training for Work*)

Les TEC sont responsables du programme *Training for Work* (TfW), qui vise à permettre aux chômeurs adultes de retrouver un emploi le plus rapidement possible. Ce programme comporte un ensemble d'actions bien dosées (orientation, formation, acquisition de qualifications validées ou expérience de travail structurée, voire les deux)². Il vise avant tout à rendre ces adultes «employables», en leur proposant une formation préprofessionnelle qui développe les compétences et les qualités élémentaires recherchées par les employeurs, à encourager et aider les employeurs à recruter et à former des chômeurs adultes, à développer de nouvelles compétences professionnelles ou des

compétences d'un niveau plus élevé débouchant sur l'emploi et à encourager et soutenir la création d'entreprises à l'aide de la formation.

Les modalités financières sont plus complexes que celles des programmes *Youth Training* et *Modern Apprenticeship*. Elles ont toutefois été modifiées, comme le régime financier du programme de formation des jeunes. Désormais, comme pour la formation des jeunes, les aides sont fonction du nombre des entrants en formation. Une autre partie est allouée suivant la progression dans la formation préprofessionnelle. Elle est importante, car il est assez difficile pour ce groupe de personnes de parvenir rapidement à un résultat (DfEE, 1997). Ces ressources dépendant de la progression peuvent être demandées pour les progrès accomplis par le stagiaire dans la réalisation du Plan individuel de formation, ou pour les qualifications préprofessionnelles acquises, assorties d'une orientation vers un autre type de programme (par exemple, *Training for Work*). Enfin, des ressources plus ou moins importantes sont aussi allouées suivant les résultats. Par exemple, le fait de trouver un emploi aura deux fois plus de valeur que l'accès à l'enseignement ou à une formation à plein temps. Les niveaux de qualification atteints entrent également en jeu dans le financement lié au rendement.

Pour pouvoir demander à participer au programme *Training for Work*, il faut avoir au moins 18 ans et 63 ans au plus, ne pas participer en même temps à un autre programme financé par l'État, avoir été au chômage sans interruption pendant 26 semaines au minimum, être reconnu comme handicapé, ou comme présentant des lacunes importantes en lecture, écriture ou calcul (ou ne pas maîtriser l'anglais ou le gallois pour les étrangers), ou encore être un ancien délinquant à réinsérer, ou un parent isolé. Pour être admis, il faut être reconnu comme ayant besoin d'une formation pour pouvoir trouver un emploi.

Les réformes ont-elles été efficaces ?

Effizienz et efficacité

Finegold (1993) a distingué un certain nombre de problèmes auxquels les TEC

«Les TEC sont responsables du programme *Training for Work* (TfW), qui vise à permettre aux chômeurs adultes de retrouver un emploi le plus rapidement possible (...).»

«Désormais, comme pour la formation des jeunes, les aides sont fonction du nombre des entrants en formation. Une autre partie est allouée suivant la progression dans la formation préprofessionnelle. Elle est importante, car il est assez difficile pour ce groupe de personnes de parvenir rapidement à un résultat.»

«Enfin, des ressources plus ou moins importantes sont aussi allouées suivant les résultats. Par exemple, le fait de trouver un emploi aura deux fois plus de valeur que l'accès à l'enseignement ou à une formation à plein temps. Les niveaux de qualification atteints entrent également en jeu dans le financement lié au rendement.»

² À partir de 1998/1999, l'accent sera placé sur l'employabilité à long terme.



peuvent être confrontés. Il relève en particulier qu'on ne leur a pas donné les outils nécessaires pour rendre efficaces les incitations à former :

À la différence des chambres de commerce allemandes et françaises, les TEC ne représentent pas tous les employeurs de leur secteur et il se peut qu'il leur soit de ce fait difficile d'être à l'écoute des préoccupations des petites entreprises. En outre, ils ne disposent ni de la «carotte» (ressources importantes dont ils peuvent disposer à leur discrétion), ni du «bâton» (possibilité de lever une taxe de formation pour sanctionner les entreprises qui n'acquiescent pas leur quote-part des coûts de l'enseignement et de la formation).

Dans la pratique, une grande partie de ces critiques s'est avérée fondée, en particulier l'incapacité de rendre efficaces les incitations à former. La Commission parlementaire de l'emploi de la Chambre des communes a conclu (1996) que les prestations des TEC en matière de placement et d'acquisition de qualifications reflétaient les conditions économiques, mais ne résolvaient pas les problèmes. Cette observation amène à un autre problème, celui de la définition de l'économie locale, et soulève la question de la capacité des TEC sous leur forme actuelle à jouer un rôle efficace dans l'économie locale. En 1996, il y avait en Angleterre et au Pays de Galles 81 TEC formant onze groupements régionaux. Ici, un problème majeur consiste à déterminer la fonction par rapport à l'espace (la zone géographique). En d'autres termes, quelle doit être la taille du secteur desservi pour qu'un organisme administratif ait une efficacité optimale ? Bennett (Commission de l'emploi, 1996) avance que, si les TEC ont été conçus pour veiller à ce que la formation qu'ils encouragent reflète le tissu industriel local, tels qu'ils sont structurés actuellement, ils sont soit trop grands, soit trop petits pour couvrir les marchés de l'emploi locaux. Par exemple, dans un secteur comme celui de Londres, fortement peuplé et bénéficiant d'un réseau de transports collectifs bien développé, le marché de l'emploi est intégré et très étendu. Or, il est desservi par plusieurs TEC, mais on ne peut dire d'aucun d'entre eux qu'il se consacre à un marché de l'emploi spécifique. En revanche, en de-

hors des zones urbaines, les marchés de l'emploi sont beaucoup plus petits :

Les TEC qui couvrent un secteur étendu ne sont pas capables de se mettre à la portée de l'environnement immédiat ou de l'industrie locale, où beaucoup de chômeurs qui auraient besoin d'une formation sont bloqués (point 67).

Les limites des TEC et la structure du réseau ne sont pas idéales pour leur permettre de s'engager sur le marché du travail local et de collaborer le plus efficacement possible à la revitalisation de l'économie locale. Un autre problème est lié à la structure des TEC, et plus particulièrement à leur orientation locale. La flexibilité du système de TEC, qui lui a permis de répondre aux besoins des employeurs à une échelle locale, et constitue ainsi l'un de ses points forts, présente aussi un inconvénient, qui est l'absence de normes et de systèmes uniformes. De ce fait, les employeurs et les organismes qui ont affaire à plusieurs TEC ne peuvent pas traiter de la même manière avec tous. Les témoignages recueillis par la Commission parlementaire de l'emploi font état de pertes d'efficacité et de frais administratifs supplémentaires importants pour les employeurs nationaux et les prestataires de formation.

Équité et financement

La Commission de l'emploi s'est également penchée sur la question du financement, et plus particulièrement sur les problèmes posés par le principe du financement de la formation des chômeurs (*Training for Work*) en fonction des résultats. À l'époque où elle recueillait les informations, le mode de financement des TEC avait été modifié dans tout le pays après une expérience conduite dans sept secteurs. Avec le système de financement lié au «nombre d'entrants et résultats obtenus», ces TEC percevaient 25 % de leur rémunération lorsqu'une personne entrait en formation et le reste lorsqu'elle la terminait, en fonction des résultats atteints. Un bon résultat se définissait ainsi :

- la personne formée trouve un emploi;
- la personne formée s'installe à son compte et réussit;
- la personne formée reprend une formation ou un enseignement à plein temps;



□ la personne formée a acquis une qualification reconnue ou plusieurs modules conduisant à une qualification reconnue.

Un certain nombre de préoccupations ont été exprimées quant à ce mode de financement. On craint notamment qu'avec le nouveau système, les personnes qui en auraient le plus besoin ne puissent recevoir une formation de qualité, voire n'aient pas accès à la formation, car les organismes de formation ne pourraient pas risquer de se voir refuser une grande partie de leur rémunération si les apprenants n'acquiescent pas la qualification visée ou n'obtiennent pas de résultat sous une autre forme. D'autre part, comme le fait observer la Commission de l'emploi :

Le nouveau régime aurait tendance à inciter à placer les stagiaires dans des emplois moins qualifiés, plutôt qu'à leur dispenser une formation d'un niveau plus élevé. Il pourrait aussi restreindre l'offre de formation, car il est peu probable que l'on continue à assurer les formations dans des domaines qui n'offrent pas les débouchés visés. Enfin, il risque de favoriser les personnes directement employables, au détriment de celles qui ont vraiment besoin d'une aide (1996, point 81).

Dans une étude financée par le DfEE, Rolfe et al. (1996) se sont penchés sur le problème de la sélection par les prestataires de formation des chômeurs les plus « aptes » (« écrémage »), qui ont des chances de trouver un emploi, ou d'acquiescer une qualification professionnelle en peu de temps. Le but de cette étude était d'identifier des moyens pour que les TEC améliorent le taux d'insertion dans l'emploi et l'acquisition de qualifications pour les groupes défavorisés dans le cadre des programmes *Youth Training* et *Training for Work*. Les groupes visés par le DfEE étaient les minorités ethniques, les handicapés et les habitants des quartiers défavorisés. Ils ont été choisis comme groupes cibles parce que leurs résultats sont systématiquement moins bons que ceux de la moyenne des apprenants, en particulier sur le plan de l'insertion dans l'emploi. Des entretiens ont été conduits avec les principaux collaborateurs de huit TEC. Interrogés sur l'efficacité du financement lié aux résultats pour les apprenants issus de groupes défavorisés, ils ont ex-

primé des sentiments mêlés. Plusieurs TEC souhaiteraient revenir à « l'ancien » système de financement lié au nombre d'entrants, car ils estiment que le financement lié aux résultats pénalise les groupes défavorisés à divers égards, entre autres parce que :

□ les organismes de formation deviennent plus sélectifs dans le recrutement, donc les personnes qui risquent de ne pas obtenir de résultats sont refusées;

□ un régime de financement conditionné par la réalisation d'objectifs en termes de résultats pour des groupes spécifiés signifie que ceux qui ne font pas partie de ces groupes cibles sont moins prioritaires, même s'ils ont des besoins spéciaux ou supplémentaires avérés;

□ plusieurs TEC considèrent que le financement lié aux résultats a pour effet de réduire les ressources disponibles pour la formation préprofessionnelle, jugée essentielle pour accroître le pourcentage de réussite des stagiaires défavorisés dans le programme *Training for Work*.

Les avis ne sont toutefois pas unanimes. En effet, certains TEC sont favorables au financement lié aux résultats, car il leur semble qu'il contribue à réduire l'écart de niveau entre les personnes défavorisées et les autres. Dans ces cas, ils estiment que ce système leur permet de canaliser les fonds vers les prestataires de formation les plus performants de ce point de vue.

En ce qui concerne les prestataires de formation eux-mêmes, l'étude de West et al. (1993) relève un très grand scepticisme quant au financement lié au rendement pour les personnes ayant des besoins de base en lecture, écriture ou calcul. Rolfe et al. (1996) constatent d'ailleurs que ce mode de financement est critiqué par les prestataires de formation et que leur préoccupation majeure est l'incitation créée par le nouveau système à sélectionner davantage les apprenants. Ceux qui ont le moins de chances d'être admis dans les actions sont ceux qui risquent le plus de ne pas se qualifier dans les délais impartis ou de ne pas trouver d'emploi :

Il s'agit notamment des personnes d'un certain âge, des personnes qui ont un niveau faible en lecture, écriture ou calcul

«Plusieurs TEC (...) estiment que le financement lié aux résultats pénalise les groupes défavorisés à divers égards, entre autres parce que :

- les organismes de formation deviennent plus sélectifs (...);

- un régime de financement conditionné par la réalisation d'objectifs en termes de résultats pour des groupes spécifiés signifie que ceux qui ne font pas partie de ces groupes cibles sont moins prioritaires (...);

- (...) le financement lié aux résultats a pour effet de réduire les ressources disponibles pour la formation préprofessionnelle (...).»

«(...) toutefois (...) certains TEC sont favorables au financement lié aux résultats, car il leur semble qu'il contribue à réduire l'écart de niveau entre les personnes défavorisées et les autres.»



«Les différentes préoccupations évoquées (...) ont (...) eu une influence sur la décision de modifier le mode de financement du programme Youth Training, et de l'initiative Training for Work. Dans le premier, la part des ressources allouées en fonction des résultats est passée de 75 % à 30 % dans la plupart des TEC, et le financement lié à la progression a été institué pour Training for Work.»

«(...) les TEC ont de facto le monopole des contrats passés avec l'État et sont de ce fait relativement imperméables à la concurrence en vigueur dans le secteur privé (...). On peut donc se demander si les mécanismes mis en place pour encourager la compétitivité sont adéquats et pourront remplir leur objectif.»

et de celles qui risquent de faire l'objet d'une discrimination sur le marché de l'emploi, comme les handicapés profonds et les membres de minorités ethniques (p. 55).

Les différentes préoccupations évoquées plus haut ont sans doute eu une influence sur la décision de modifier le mode de financement du programme *Youth Training* et de l'initiative *Training for Work*. Dans le premier, la part des ressources allouées en fonction des résultats est passée de 75 % à 30 % dans la plupart des TEC, et le financement lié à la progression a été institué pour *Training for Work*.

Les autres mesures et leur efficacité

Dans le cadre des réformes du système de formation et pour encourager les «meilleures pratiques» et la compétitivité, les prestations des TEC sont mesurées suivant un certain nombre de critères et présentées sous forme de tableaux comparatifs inter-TEC. Tous les tableaux ne sont toutefois pas complets, dans la mesure où ils ne fournissent pas d'informations à long terme sur les participants et où l'on compte sur les employeurs pour apporter des informations sur les apprenants, ce que beaucoup ne font pas (Commission de l'emploi, 1996).

En outre, les TEC ont *de facto* le monopole des contrats passés avec l'État et sont de ce fait relativement imperméables à la concurrence en vigueur dans le secteur privé (point 127). On peut donc se demander si les mécanismes mis en place pour encourager la compétitivité sont adéquats et pourront remplir leur objectif.

L'avenir des TEC

Au moment de l'arrivée des travaillistes au gouvernement, en mai 1997, des incertitudes ont plané quant à l'avenir des TEC. Mais en décembre 1997, le nouveau gouvernement a annoncé qu'il n'avait pas l'intention d'opérer des changements fondamentaux dans leur structure et leur fonction. Toutefois, son projet de développe-

ment des régions d'Angleterre prévoit la création d'agences régionales de développement, les *Regional Development Agencies* (RDA), qui auront pour principales fonctions, entre autres, d'améliorer le socle de compétences dans leur région respective, et notamment de mettre au point un programme régional de développement des qualifications, d'évaluer l'apport des TEC à la réalisation des objectifs régionaux et de promouvoir la formation dans le but de permettre des investissements d'envergure. Ces agences devront également coopérer avec les instances régionales de l'État et les TEC pour assurer le suivi de la contribution des TEC à la réalisation des objectifs économiques régionaux et l'intensifier (Commission de l'éducation et de l'emploi, 1998). Cela nécessite toutefois de clarifier les relations entre les RDA et ces autres institutions. La Commission de l'éducation et de l'emploi a attiré l'attention sur la recommandation avancée par la *Confederation of British Industry* d'alléger sensiblement les services régionaux de l'État, et a proposé que les RDA prennent dans la mesure du possible la place de ces services comme vecteurs des fonds alloués par l'État à la politique régionale. Elle conclut son rapport par une mise en garde sans ambages :

Si les services de l'État conservent leur fonction de vecteur des ressources destinées aux RDA, les responsabilités des TEC seront éclatées : ceux-ci seront responsables d'une part devant les RDA pour les questions stratégiques et, d'autre part, devant les services de l'État pour les contrats et leurs prestations. À vrai dire, il se peut que la pratique soit pire encore, car on n'a pas la certitude que les RDA auront tout pouvoir en matière de stratégie. Nous pensons que le cadre proposé pourrait créer la confusion, des doubles emplois et des frustrations pour les TEC (point 30).

Il apparaît que, si l'avenir immédiat des TEC est peut-être assuré, ils seront contraints de jouer dans une mesure croissante le rôle de courroie de transmission des ressources destinées à la formation des jeunes, ils seront entravés par la bureaucratie à plusieurs niveaux et ils seront incapables d'avoir une action efficace dans le domaine de la revitalisation locale. À plus long terme donc, leur avenir est incertain.



Conclusions

En Angleterre et au Pays de Galles, l'application des «principes du marché» au système de formation a eu une influence manifeste sur l'offre. Des TEC ont été créés et des contrats ont été passés entre eux et l'État. Chaque TEC a un contrat avec ses prestataires de formation - organismes privés, *further education colleges*, entreprises, etc. En outre, les *colleges of further education* ne sont plus sous la tutelle des pouvoirs locaux, mais relèvent désormais d'une agence de l'État. Le concept de crédit de formation peut être considéré comme une sorte de «bon» qui donne au jeune un droit à la formation. Le principe du «financement lié au nombre d'apprenants» apparaît lui aussi clairement. Enfin, le financement lié au rendement s'applique à toutes les principales formes de l'offre de formation de l'État - *Youth Training*, *Modern Apprenticeships* et *Training for Work*.

Les études présentées plus haut mettent en lumière les différents problèmes liés aux systèmes orientés sur le marché qui ont été mis en place, ainsi que les inquiétudes quant aux mécanismes d'incitation, et elles insistent sur les problèmes structurels plus graves concernant les TEC et le marché de l'emploi local. L'institution du financement lié au rendement est un motif d'inquiétude en raison de la pratique de l'«écrémage» qu'il induit. S'il peut

être considéré comme une incitation pour les prestataires de formation à s'employer à ce que les personnes à former réussissent, à savoir qu'elles acquièrent une qualification, il peut, sous sa forme actuelle, ne pas être approprié pour certains, en particulier pour les plus défavorisés (Rolfe et al., 1996; West et al., 1993). Il se peut que la diminution récente du pourcentage des ressources allouées en fonction des résultats incite les prestataires de formation à être moins sélectifs. En outre, dans le cas du programme *Training for Work*, le financement lié à la progression contrebalance en partie les défauts du financement lié au rendement. On ignore toutefois encore si ces corrections seront suffisantes pour dissuader les prestataires de formation d'opérer une sélection. Toutefois, il semble clairement nécessaire d'encourager à la fois les TEC et les prestataires de formation à former les groupes les plus défavorisés, afin de faciliter leur accès au marché du travail. Sans ces incitations, les problèmes de l'exclusion sociale risquent d'être exacerbés, car les moins aptes ne recevront pas la formation de qualité dont ils ont besoin.

En dernier lieu, il reste à observer quelle sera l'évolution des TEC sous le gouvernement travailliste actuel et comment se déroulera la cohabitation avec les nouvelles agences régionales de développement prévues. Sans doute le modèle du marché s'imposera-t-il sous une forme ou sous une autre.

Bibliographie

Bailey, T., «The mission of TECs and private sector involvement in trainings», in D. Finegold et al. (dir.), *Something Borrowed, Something Blue*, Triangle Books, Oxford, 1993.

Barrow, M. «The Further Education Funding Council's New Funding Methodology», *Education Economics*, 5, 1997, p. 135-151.

Department of Education and Science, Employment Department. *Education and Training for the 21st Century*, HMSO (réf. 1536), Londres, 1991.

Department of Education and Employment. *TEC and CCTE Planning Prospectus : Requirements and Guidance 1997-98*, DfEE, Sheffield, 1997.

Education and Employment Committee, House of Commons. *The relationship between TECs and*

the proposed regional development agencies, Stationery Office, Londres, 1998.

Employment Committee, House of Commons. *The Work of TECs, Report and Proceedings of the Committee*, HMSO, Londres, 1996.

Finegold, D., «The emerging post-16 system : analysis and critique», in W. Richardson, J. Woolhouse et D. Finegold (dir.), *The Reform of Post-16 Education and Training in England and Wales*, Longman, Harlow, 1993.

Rolfe, H., Bryson, A. et Metcalf, H., *The effectiveness of the TECs in achieving jobs and qualifications for disadvantaged groups*, DfEE Research Studies, RS4, HMSO, Londres, 1996.

Unwin, L., «Training credits : the pilot doomed to succeed», in W. Richardson, J. Woolhouse et D. Finegold (dir.), *The Reform of Post-16 Education and Training in England and Wales*, Longman, Harlow, 1993.

West, A., Pennell, H., Sammons, P. et Nuttall, D., *The Provision of Literacy and Numeracy Training : Policy and Practice in Six TECs*, Employment Department, Sheffield, 1993.

West, A. et Pennell, H., «Educational Reform and School Choice in England and Wales», *Education Economics*, 5, 1997, p. 285-305.



Yrjö Venna

*Institut européen
d'administration pu-
blique
Maastricht*



Les interventions de l'État dans le domaine de la formation complémentaire à finalité professionnelle

L'essentiel de la formation complémentaire à finalité professionnelle consiste en une formation du personnel dispensée en cours d'emploi. Elle relève de la gestion de l'employeur, elle a lieu pendant les heures de travail et elle est financée par l'employeur. Cette formation complémentaire est liée à l'exécution de tâches professionnelles. Peut-on envisager une quelconque intervention du gouvernement dans ce cas ? Dans l'affirmative, quels seraient les instruments politiques à utiliser ?

Introduction

La formation complémentaire est définie dans le présent article comme cette partie de la formation continue qui a une finalité professionnelle, sans toutefois mener à l'obtention d'une qualification formelle, telle qu'un diplôme ou un certificat reconnu. Le but de la formation complémentaire est :

- la mise à jour des connaissances et compétences pour améliorer la qualité et la productivité dans l'emploi occupé;
- l'aide à la mise en place de changements et d'innovations dans l'organisation;
- l'aide à l'avancement professionnel et à la carrière.

En général, ce type de formation est fourni par l'employeur et s'intitule «formation en cours d'emploi». Mais les gens suivent également des formations de leur propre initiative et à leurs frais. Or, les statistiques officielles ont tendance à ne prendre en compte que la formation fournie par l'employeur. L'examen des taux de participation dans différents pays montre que 25 % à 40 % des salariés participent en moyenne chaque année à une formation complémentaire à finalité professionnelle. Quoique les programmes soient de relativement courte durée (trois à cinq jours), leur nombre et leur fréquence en font une forme d'apprentissage significative.

Le rôle de l'État dans le domaine de la formation complémentaire à finalité pro-

fessionnelle n'est pas aussi clair que pour les autres types d'enseignement et de formation. L'importance d'une formation initiale et continue assurée par le secteur public et menant à des qualifications reconnues est généralement acceptée. Ces formations fournissent les capacités et compétences professionnelles générales ou spécialisées permettant d'exercer certains types de métier dans différentes structures de travail. Ces capacités et compétences sont utilisées dans toute une série d'emplois et dans la réalisation de tâches au sein d'une structure. De même, le fait que l'État fournisse et finance des programmes de reconversion pour les chômeurs afin de les aider à retrouver du travail, est un phénomène bien accepté. Puisque l'État intervient dans ces domaines du développement des ressources humaines, on pourrait affirmer qu'il devrait également mener une politique d'intervention active dans le domaine de la formation complémentaire. Des politiques bien choisies pourraient appuyer des objectifs importants tels que l'accroissement de la compétitivité, la productivité et la croissance économique, ainsi que l'égalité des chances, l'amélioration de la mobilité sociale et la réduction des écarts de revenus.

Toutefois, l'essentiel de la formation complémentaire à finalité professionnelle consiste en une formation du personnel dispensée en cours d'emploi. Elle relève de la gestion de l'employeur, elle a lieu pendant les heures de travail et elle est financée par l'employeur. Cette formation complémentaire est liée à l'exécution de tâches professionnelles. Peut-on envisager



Tableau 1 :

Intervention de l'État dans la formation complémentaire à finalité professionnelle : analyse comparée des diverses stratégies

Stratégie	Fonctionnement	Problèmes	
1. L'État fournit la formation dans des établissements sous supervision centrale. La planification des programmes est centralisée. Participation obligatoire tous les 4 ou 5 ans.	Contrôle bureaucratique centralisé.	Problèmes d'adaptation et de motivation.	Intervention maximale Intervention minimale
2. L'État possède ou aide les établissements proposant une formation gratuite ou presque. Planification décentralisée des programmes. Aucune obligation de participation.	Contrôle de la profession décentralisé.	Difficultés à fixer des priorités dans les besoins en formation.	
3. L'État indique des normes sur le volume de formation et en contrôle la qualité. L'organisation en incombe à l'employeur.	Contrôle du marché dans des conditions de demande stable.	Problème de qualité et de distribution uniforme.	
4. L'État attribue des subventions aux employeurs et aux individus pour acheter la formation sur le marché. Concurrence entre les producteurs, qui sont rémunérés par les frais d'inscription.	Contrôle du marché orienté par les aides de l'État.	Problème de dépendance vis-à-vis de l'aide de l'État.	
5. Aucune participation de l'État. Offre et demande déterminées par les forces du marché.	Contrôle du marché dans des conditions de demande instable.	Problèmes de fluctuations et de distribution inégale.	

ger une quelconque intervention du gouvernement dans ce cas ? Dans l'affirmative, quels seraient les instruments politiques à utiliser ?

Intervention de l'État

En général, les gouvernements peuvent soit laisser la formation complémentaire

au libre jeu des forces du marché, soit intervenir en recourant à certaines des politiques suivantes :

- organisation de la production et contrôle par le gouvernement;
- réglementation et établissement de normes;
- redistribution des revenus, par exemple aux régions pauvres ou aux groupes défavorisés;



«Dans les économies de marché (...), la stratégie centralisée peut s'appliquer dans les secteurs où il n'y a qu'un seul employeur. Les forces armées ont organisé leur formation dans tous les pays suivant ce principe. Dans certains pays européens, tels que la Belgique, la France, l'Espagne, l'Italie et la Grèce, les écoles nationales d'administration, créées dans les années 60 ou auparavant, jouent un rôle fondamental dans la formation des fonctionnaires. Elles organisent des programmes préparatoires obligatoires de 6 à 24 mois pour les nouveaux fonctionnaires.»

- mesures d'incitation, par exemple exonérations fiscales ou prélèvements;
- mesures de soutien, par exemple allocations ou bourses;
- information des clients et des producteurs.

Souvent, l'État combine différentes politiques. Toutefois, il est possible d'identifier de grandes tendances (voir tableau 1). Cet article analyse l'impact de différents choix politiques, tels que l'auteur les a observés au fil de ses nombreuses années de pratique de la formation. En conclusion, il recommande quelques principes généraux pour l'intervention du gouvernement dans ce domaine.

Production et contrôle de la formation par le gouvernement

Cette politique a été utilisée dans les économies planifiées. L'État étant le principal employeur, il contrôlait directement le développement des ressources humaines. La formation des hauts fonctionnaires de l'administration en Union soviétique en constitue un bon exemple. La formation des ministres, ministres adjoints et administrateurs dépendait du Conseil des ministres. Cette formation, politique autant que professionnelle, était placée sous la responsabilité de l'Académie de la nouvelle économie à Moscou. Cette Académie formait également des enseignants pour des centres de formation similaires répartis dans les différentes républiques soviétiques et produisait les programmes et les matériels de formation à leur intention. La participation était obligatoire et financée par l'État.

De même, les différents ministères contrôlaient des réseaux de centres de formation dans leur secteur économique respectif. Les experts et dirigeants devaient effectuer des périodes de formation tous les quatre ou cinq ans. Les programmes s'inspiraient des disciplines universitaires et les centres étaient structurés à la manière des universités, avec des «chaires» et des professeurs. La standardisation s'appliquait même aux installations, de sorte que les centres situés dans les anciennes capitales socialistes se ressemblaient étrangement. Les dortoirs et salles de classe de Tallin, Moscou et Bichkek, par exemple, avaient la même disposition et respectaient les mêmes normes.

Dans les économies de marché également, la stratégie centralisée peut s'appliquer dans les secteurs où il n'y a qu'un seul employeur. Les forces armées ont organisé leur formation dans tous les pays suivant ce principe. Dans certains pays européens, tels que la Belgique, la France, l'Espagne, l'Italie et la Grèce, les écoles nationales d'administration, créées dans les années 60 ou auparavant, jouent un rôle fondamental dans la formation des fonctionnaires. Elles organisent des programmes préparatoires obligatoires de 6 à 24 mois pour les nouveaux fonctionnaires. Certaines se chargent même du recrutement pour la fonction publique. Ces écoles sont financées et contrôlées par le ministère responsable de la fonction publique. (Les écoles offrent également des formations complémentaires non obligatoires.) D'autres pays européens ont préféré une stratégie décentralisée pour la formation de leurs fonctionnaires (Zanghi, 1994).

Le système centralisé présente l'avantage d'offrir une formation systématique à toutes les catégories de personnel. Il lui est relativement aisé d'atteindre une «masse critique» et de communiquer le même message à l'ensemble du système. Une formation uniforme permet le partage de valeurs et d'une culture communes, et l'avancement peut être lié à la formation.

Les problèmes qui se posent ont trait à la capacité d'adaptation et à la motivation. En effet, les systèmes à contrôle centralisé sont lents à s'adapter aux changements et ils induisent la passivité et la dépendance vis-à-vis de la hiérarchie. La participation étant obligatoire, il peut également se poser des problèmes de motivation.

Aide de l'État aux organismes de formation

Dans cette stratégie, l'État possède ou aide des établissements qui offrent des programmes de formation complémentaire soit gratuitement, soit pour un montant insignifiant. C'est le personnel de ces établissements qui doit analyser les besoins en formation, concevoir les programmes et assurer la commercialisation des cours. Il n'y a aucune obligation de participation. Le choix d'une formation s'effectue en fonction de la valeur qu'on en attend



par rapport à son emploi. Bien des organismes spécialisés dans la formation en cours d'emploi créés en Europe à la fin des années 60 et au début des années 70 ont suivi ce modèle, comme le *Civil Service College* (Collège de la fonction publique) au Royaume-Uni, fondé en 1970, et offraient des programmes spéciaux de 3 ou 4 semaines pour les fonctionnaires. Le rapport annuel du directeur du *College* constituait une analyse approfondie de la situation de la fonction publique et de ses besoins en formation. (Le *CSC* est devenu une *Executive Agency* - agence administrative ayant une certaine autonomie opérationnelle - en 1989 et la principale préoccupation de son directeur concerne depuis lors ses résultats financiers.) En Norvège également, le ministère de l'Administration offrait des programmes de 4 mois en management public. En Finlande, au milieu des années 80, le Centre national de formation avait conçu un programme de formation au management de 12 semaines pour les hauts fonctionnaires. Tous ces programmes étaient financés par le budget de l'État.

En outre, les universités et les établissements de formation professionnelle créèrent des centres de formation continue. Ils étaient subventionnés par le budget du gouvernement central et proposaient des cours à un tarif symbolique. Le même modèle prévalait également dans le secteur privé : les grandes entreprises avaient des centres ou des unités de formation rattachés à leur siège social et offraient gratuitement leurs services aux unités et services de production.

Lorsque l'État mène une politique de soutien aux établissements, la formation est totalement, ou en grande partie, financée au niveau central, mais la production est décentralisée. L'État en contrôle le volume et les objectifs au moyen du financement qu'il accorde, par la régulation des ressources. Le programme de formation est déterminé par le conseil d'administration, la direction et le personnel des établissements. Dans de nombreux pays, les partenaires sociaux sont membres du conseil d'administration.

Cette stratégie a l'avantage de permettre l'élaboration de programmes relativement intensifs et bien conçus, qu'il serait impossible de commercialiser dans les con-

ditions normales du marché. Le prix n'est pas un obstacle à la participation et l'égalité d'accès peut être garantie indépendamment des ressources financières.

Cependant, l'absence de mécanisme de prix peut créer des problèmes. La répartition des ressources et la configuration des programmes sont fondées sur des délibérations entre professionnels. La formation est orientée vers la production, mais il n'y a pas d'indication provenant du marché concernant, par exemple, les besoins en formation et les priorités. La gratuité des services attire un trop grand nombre de candidatures et donne aux organisateurs le pouvoir de choisir les participants suivant les critères de leur choix. Un financement rigide ne permet pas aux établissements d'élargir l'offre si la demande augmente.

Modèle de marché respectant des normes quantitatives

Dans un modèle de marché respectant des normes quantitatives, l'idée centrale consiste à créer un marché des services de formation et à laisser la demande déterminer les prestations offertes. L'État peut intervenir sur ce marché en fixant des normes quantitatives, ou en établissant des obligations générales de formation. Les normes peuvent s'appliquer à certaines catégories professionnelles (pilotes, enseignants, personnel de santé, etc.) qui sont tenues de participer régulièrement à des programmes de formation. Le contenu de la formation ne fait pas nécessairement l'objet d'une réglementation, et les employeurs ont en principe toute liberté pour choisir la manière de remplir leurs obligations. Par exemple, la législation finlandaise sur le secteur des services sociaux et de la santé stipule que tout employé doit suivre une formation complémentaire au moins tous les dix ans. Pour les enseignants, la formation complémentaire annuelle est inscrite dans les conventions collectives passées entre les employeurs et le syndicat des enseignants. Il en résulte une demande soutenue de formation dans ces domaines et un financement adéquat par les employeurs, ce qui amène les universités et établissements de formation dans le secteur des services sociaux et de la santé à proposer de nombreux programmes destinés à ces catégories professionnelles.

«Lorsque l'État mène une politique de soutien aux établissements, la formation est totalement, ou en grande partie, financée au niveau central, mais la production est décentralisée. L'État en contrôle le volume et les objectifs au moyen du financement qu'il accorde, par la régulation des ressources.»

«Dans un modèle de marché respectant des normes quantitatives, l'idée centrale consiste à créer un marché des services de formation et à laisser la demande déterminer les prestations offertes. L'État peut intervenir sur ce marché en fixant des normes quantitatives, ou en établissant des obligations générales de formation.»



«Fixer des normes quantitatives présente l'avantage d'imposer un niveau minimum d'activités de formation.»

«En contrepartie, ce système nécessite une machine administrative bureaucratique et onéreuse pour contrôler les fonds et les répartir. On peut également s'interroger sur le bien-fondé de taux uniformes.»

Certains pays ont inclus des normes sur la formation dans la législation relative à la fonction publique. En Lettonie, par exemple, la loi sur la fonction publique de 1994 prévoit l'obligation de suivre une formation en cours d'emploi. La loi stipule par conséquent que «le directeur d'un établissement public veille à ce que les fonctionnaires suivent une formation dans le cadre du travail d'au moins 45 jours sur trois ans».

La directive 89/391/CEE concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail est un exemple de cette obligation générale de formation. En effet, l'article 12 stipule que l'employeur doit assurer que chaque travailleur reçoit une formation suffisante en matière de sécurité et de santé. La directive a été transposée dans les législations nationales des États membres et les employeurs forment donc les cadres aux techniques de contrôle et les employés aux questions générales de santé et de sécurité au travail.

La réglementation des ressources financières représente un autre outil d'intervention dans la formation du personnel. Selon la loi française de 1971 sur la formation continue («loi Delors»), les entreprises ayant plus de dix salariés doivent consacrer un certain budget à la formation professionnelle ou verser une «taxe de formation» d'un montant équivalent. Depuis 1993, ce montant est fixé à 1,5 % de la masse salariale de l'entreprise. Elle peut choisir librement les prestataires, les participants et les programmes de formation, à condition que les cours sélectionnés soient reconnus par le gouvernement et inclus dans un plan de formation continue. Dans le cadre de cette taxe, l'entreprise a également pour obligation de consacrer 0,3 % de la masse salariale à la formation des jeunes et 0,15 % au «congé individuel de formation» (Auer, 1992). La gestion des fonds de formation en France est effectuée dans le cadre des relations entre les partenaires sociaux et des comités d'entreprise. Toutefois, selon Auer (1992), le gouvernement joue un rôle important de régulateur, étant donné la faiblesse générale des syndicats.

Au Danemark également, les employeurs versent une taxe de formation pour finan-

cer les établissements de formation et d'enseignement professionnels. Cependant, l'État a confié le pouvoir décisionnel aux établissements de formation indépendants et orientés vers le marché. Ils prennent des décisions dans le respect de la législation et collaborent avec les partenaires du marché du travail.

Le principe du financement obligatoire de la formation a suscité des controverses dans de nombreux pays. En Allemagne, le gouvernement social-démocrate a voulu l'introduire dans les années 70, mais les syndicats ont rejeté cette proposition. En effet, ils ne souhaitaient pas de contrôle gouvernemental dans un domaine qu'ils pouvaient influencer au niveau de l'entreprise par l'intermédiaire des comités d'entreprise. En Finlande, les syndicats ont proposé une contribution à la formation en 1996 pour améliorer la formation complémentaire et aider l'emploi. Les employeurs ont immédiatement rejeté cette proposition, considérant qu'elle entraînait des frais de personnel supplémentaires. Au Royaume-Uni, le système a été abandonné au début des années 80, comme nous le verrons ultérieurement. Mais, selon le rapport Hillage de 1996 sur la formation en entreprise en Grande-Bretagne, certains souhaiteraient réintroduire cette contribution sous une forme ou une autre.

Fixer des normes quantitatives présente l'avantage d'imposer un niveau minimum d'activités de formation. La réglementation garantit le financement et définit la contribution de chacun des partenaires. Les employeurs succombent moins à la tentation de débaucher des travailleurs qualifiés chez leurs concurrents pour limiter leurs frais de personnel, puisqu'ils sont de toute façon tenus de contribuer à la formation.

En contrepartie, ce système nécessite une machine administrative bureaucratique et onéreuse pour contrôler les fonds et les répartir. On peut également s'interroger sur le bien-fondé de taux uniformes. En effet, les besoins de formation varient selon les cas et les solutions standardisées ne sont pas satisfaisantes pour tous. Les normes fixées peuvent aussi être trop ambitieuses, comme c'est le cas en Lettonie, et les employeurs ne sont pas toujours en mesure de les respecter. L'existence d'une forte demande permanente peut



également contribuer à une baisse de la qualité. Les enseignants finlandais se plaignent fréquemment de la qualité de leurs journées annuelles de formation obligatoire, qui sont inscrites dans les conventions collectives.

Modèle de marché orienté par les aides de l'État

Dans un modèle de marché orienté par les aides de l'État, il y a deux éléments clés : le mécanisme de prix et la concurrence entre les producteurs. Le gouvernement peut souhaiter intervenir dans le domaine de la formation et assurer le développement des compétences importantes. Pour ce faire, il octroie des subventions aux employeurs ou aux individus qui achètent des prestations de formation. Au lieu d'attribuer les montants aux établissements de formation, le gouvernement les transmet directement aux utilisateurs. Ceux-ci peuvent ainsi comparer les offres et choisir l'établissement offrant le meilleur rapport qualité/prix.

Le gouvernement finlandais nous fournit un exemple de ce modèle. En 1987, il a décidé de modifier sa politique de financement de la formation complémentaire à finalité professionnelle. Puisque les employeurs bénéficient de l'amélioration des compétences de leurs salariés sous la forme d'une augmentation de la productivité, l'idée était de leur faire partager le coût de cette formation. Les subventions gouvernementales accordées aux organismes ont donc été progressivement éliminées, et ceux-ci ont dû exiger des frais d'inscription pour couvrir leurs coûts. Pour atténuer les effets de cette modification, le gouvernement a octroyé des subventions aux employeurs et aux entrepreneurs individuels qui auraient eu des difficultés à financer la formation. En outre, la formation destinée aux chômeurs a été adaptée en conséquence en 1991. Le gouvernement alloue des fonds au ministère du Travail par l'intermédiaire du budget de l'État. Le ministère achète des programmes de formation pour les demandeurs d'emploi auprès des nombreux organismes de formation et universités. Les contrats sont attribués au terme d'une procédure d'appel d'offres.

Cette aide de l'État permet au gouvernement d'orienter l'offre et la demande dans

la direction voulue. L'adhésion de la Finlande à l'Union européenne en 1995 a suscité un besoin considérable de formations à l'intégration européenne et aux langues étrangères. En 1994, le gouvernement a créé un fonds de 40 millions de marks finlandais pour aider les employeurs qui le souhaitent à organiser pour leur personnel une formation à l'Union européenne. Cet apport de fonds du côté de la demande a eu un impact sur l'offre : plusieurs établissements proposent à présent ce type de formation en Finlande.

Le modèle de marché présente l'avantage de placer en position de décideur le client, qui supporte également les frais de formation. Il peut donc exiger un service de haute qualité et changer de prestataire s'il n'est pas satisfait. Si l'aide de l'État est accordée à l'acheteur plutôt qu'au producteur, elle ne fausse pas le jeu de la concurrence entre les fournisseurs. La combinaison de la concurrence et du financement des frais d'inscription est censée ainsi contribuer à la qualité et à l'efficacité des services proposés. Grâce à ces mesures de soutien, le gouvernement peut orienter l'offre et la demande.

Les inconvénients de cette politique tiennent aux problèmes généraux que connaît le modèle de marché, tels que l'insuffisance d'information sur le marché ou l'inégalité des ressources et des possibilités d'utiliser les services, ainsi qu'aux variations de la demande, qui sont liées aux fluctuations de l'économie. Il n'est pas certain que les besoins de formation connaissent des fluctuations au même rythme. Le manque d'information se traduit par une demande de type traditionnel. En effet, certains organisateurs de programmes de MBA se plaignent de ce qu'ils n'osent pas modifier leurs programmes parce que leurs clients veulent toujours la même chose. Les clients ne demandent pas de programmes de formation novateurs et les producteurs ne veulent pas prendre de risques et investir dans le développement de nouveaux produits.

Ce modèle présente un autre inconvénient : l'offre a tendance à se concentrer sur les domaines susceptibles d'attirer le plus de clients. Il y a sur le marché une abondance de programmes qui promettent l'acquisition de compétences d'appli-

«Dans un modèle de marché orienté par les aides de l'État, il y a deux éléments clés : le mécanisme de prix et la concurrence entre les producteurs. Le gouvernement peut souhaiter intervenir dans le domaine de la formation (...) il octroie des subventions aux employeurs ou aux individus qui achètent des prestations de formation. Au lieu d'attribuer les montants aux établissements de formation, le gouvernement les transmet directement aux utilisateurs.»



Tableau 2 :
Principales tendances de la formation en cours d'emploi et croissance du PIB en Finlande de 1984 à 1993

Salariés ayant bénéficié d'une formation (%)

Sexe et catégorie d'emploi	1984	1985	1986	1987	1989	1991	1992	1993
tous salariés	30,6	31,5	32,7	34,4	43,8	41,7		41,4
- hommes	32,0	30,9	34,0	33,9	42,6	39,0		39,6
- femmes	29,1	32,2	31,3	35,0	45,0	44,3		44,1
cadres employés	54,0	54,7	59,6	60,4	74,5	64,0		60,0
ouvriers	38,8	41,9	39,1	43,2	53,1	47,6		49,9
	15,6	14,8	16,8	17,8	24,8	24,1		22,5

Nombre de journées de formation par personne formée

Sexe et catégorie d'emploi	1984	1985	1986	1987	1989	1991	1992	1993
tous salariés	7,4	7,1	7,0	6,5	6,0	6,8		6,2
- hommes	8,5	8,5	7,8	7,3	7,1	7,7		7,9
- femmes	6,2	5,8	6,1	5,6	5,0	6,0		4,8
cadres employés	8,1	8,5	7,8	7,9	7,4	7,6		8,1
ouvriers	7,4	6,2	6,9	5,9	5,5	6,3		5,8
	6,2	7,6	6,1	5,9	5,4	6,3		4,3

Évolution du PIB en prix constants de 1985 (%)

PIB	3,1	3,3	2,4	4,1	5,7	-7,1	-3,6	-2,0
------------	-----	-----	-----	-----	-----	------	------	------

Source : Institut finlandais des études statistiques 1995, OCDE 1995

L'aide de l'État a permis de réduire les effets négatifs de ce modèle. Mais il est difficile de déterminer exactement à quel moment le soutien accordé entraîne une dépendance vis-à-vis de l'aide de l'État. La meilleure politique consiste peut-être à partager la responsabilité des coûts entre le bénéficiaire de la formation et l'État.

Contrôle par le marché sans intervention de l'État

Le processus de commercialisation et de déréglementation de la formation complémentaire a commencé au Royaume-Uni sous le gouvernement conservateur de Madame Thatcher, au début des années 80. Le gouvernement britannique a supprimé pratiquement tous les *Industry Training Boards* (Commissions patronales pour la formation), qui collectaient une taxe de formation versée par les entreprises pour promouvoir la formation des travailleurs. Le gouvernement jugeait le système trop complexe et trop coûteux à gérer. En outre, les employeurs avaient tendance à n'organiser que les formations que la Commission pour la formation considérait comme utiles. L'État s'est donc désengagé de la formation continue des salariés, laissant aux employeurs et aux groupes locaux le soin de prendre des initiatives. Dans la fonction publique, le *Civil Service College* (Collège de la fonction publique) a été transformé en une *Next Step Executive Agency* (voir plus haut) en 1989 et a depuis lors obtenu son financement dans des conditions de marché.

Le modèle britannique a été adopté par bien des gouvernements à la fin des années 80. La nouvelle politique du gouvernement finlandais en matière d'enseignement pour adultes a déjà été mentionnée. En Suède et aux Pays-Bas, le gouvernement a laissé la place au libre jeu des forces du marché au début des années 90. Même les organismes de la fonction publique responsables de la formation des fonctionnaires ont été privatisés. En Suède, le gouvernement a fermé son organisme central de formation des fonctionnaires en 1992 pour laisser les prestataires privés reprendre le marché. Aux Pays-Bas, l'Institut national de formation continue a été converti en fondation privée opérant selon les lois du marché.

cation générale (l'informatique, la communication, les langues, la conduite de réunions, la rédaction de lettres commerciales, la gestion du temps, etc.), mais pratiquement aucun programme qui aide à la résolution de problèmes dans des domaines complexes (le logement en ville, la sécurité routière, la prévention de la délinquance juvénile, la revitalisation économique de régions défavorisées, etc.).

Enfin, on pourrait dire que ce modèle présente un troisième inconvénient : il risque d'entraîner une réduction de la formation à son minimum. Le programme typique consistera en un cours de trois jours, parce que les employeurs ne veulent pas financer un cours plus long. On peut s'interroger sur l'efficacité de formations aussi courtes.

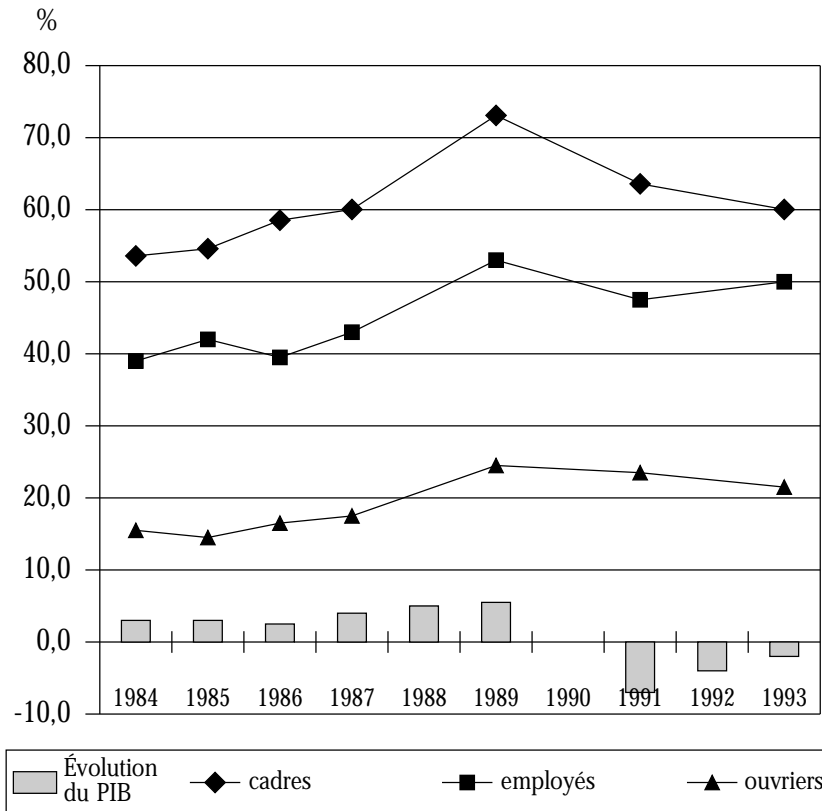


En Allemagne, la participation de l'État dans la formation complémentaire à finalité professionnelle a toujours été limitée. Elle se réduit à l'indication de niveaux à atteindre dans le cadre des formations dispensées en cours d'emploi. Le système de formation continue s'inspire des principes de l'économie de marché. Les entreprises sont les plus gros fournisseurs de formation complémentaire, et elles en financent plus de la moitié. Leur tâche principale consiste à assurer leur propre réussite en permettant à leurs salariés de préserver leurs compétences et d'en acquérir de nouvelles (Weegmann, 1992).

L'application du modèle de marché dans le domaine de la formation complémentaire présente l'avantage de déléguer la responsabilité du développement des ressources humaines. La direction de l'entreprise est intégralement responsable de ce volet, comme elle l'est de l'ensemble des ressources. Les travailleurs sont eux aussi responsables de leur propre développement et de leur valeur sur le marché du travail. Puisque la prise de décision et le financement sont décentralisés et que les fonds publics ne sont pas concernés, aucun contrôle administratif long et coûteux n'est nécessaire. Cette politique est également en vogue pour des raisons fiscales, car les gouvernements cherchent à réduire leurs déficits budgétaires.

Elle pose cependant deux problèmes évidents : l'inégalité de la distribution et les fluctuations du marché. Dans les conditions d'une économie de marché, les écarts entre secteurs riches/productifs et secteurs pauvres/moins productifs ont tendance à s'accroître. La taille de l'entreprise joue également un rôle non négligeable : plus l'entreprise est grande, plus elle tend à offrir des formations. Il est également facile de constater que les personnes ayant un haut niveau d'éducation participent davantage à la formation complémentaire que les personnes ayant un niveau moindre. L'économie de marché va à l'encontre de l'objectif d'égalité. En outre, la demande varie selon les cycles économiques. Les dépenses de formation sont souvent les premières victimes des réductions que les entreprises sont obligées de pratiquer.

Tableau 3 :
Taux de participation à une formation en cours d'emploi, par catégorie d'emploi, et évolution du PIB en Finlande de 1984 à 1993



Source : Institut finlandais des études statistiques 1995

Conséquences des diverses politiques d'intervention

La prudence est de rigueur dans les comparaisons internationales effectuées pour évaluer les conséquences des diverses politiques d'intervention de l'État. La définition de la «formation continue» ou de la «formation en cours d'emploi» varie selon les pays, certains incluant l'apprentissage dans leurs statistiques, d'autres excluant la formation sur le lieu de travail, etc. Les tendances à long terme permettent néanmoins de faire ressortir certaines des conséquences des politiques gouvernementales adoptées. Prenons l'exemple de deux pays, la Finlande et la France, dont les politiques gouvernementales ont varié.

«L'application du modèle de marché dans le domaine de la formation complémentaire présente l'avantage de déléguer la responsabilité du développement des ressources humaines.»

«Elle pose cependant deux problèmes évidents : l'inégalité de la distribution et les fluctuations du marché.»



Tableau 4 :

Formation en cours d'emploi et croissance du PIB en France de 1984 à 1993

Taille de l'entreprise (nombre de salariés)	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Taux de participation financière (pourcentage de la masse salariale brute)										
10 à 19	1,13	1,14	1,15	1,30	1,34	1,31	1,29	1,29	1,51	1,61
20 à 49	1,20	1,20	1,22	1,36	1,42	1,43	1,46	1,53	1,63	1,80
50 à 499	1,46	1,51	1,54	1,72	1,88	2,02	2,17	2,28	2,33	2,50
500 à 1 999	2,02	2,12	2,24	2,44	2,71	2,92	3,19	3,33	3,45	3,57
2000 et plus	3,47	3,62	3,81	4,05	4,43	4,67	4,99	5,12	5,16	5,14
total	2,17	2,24	2,33	2,51	2,74	2,89	3,10	3,20	3,26	3,29
Salariés ayant bénéficié d'une formation (%)										
10 à 19	6,6	6,0	6,2	6,8	7,9	7,3	7,9	6,6	7,1	7,8
20 à 49	8,6	8,5	8,9	9,5	10,7	10,0	10,7	11,4	11,2	10,7
50 à 499	16,1	16,3	17,8	19,2	20,9	22,0	23,4	25,4	25,4	27,4
500 à 1 999	24,9	26,8	28,5	30,9	33,9	36,1	38,8	39,0	41,7	44,1
2000 et plus	38,2	39,5	42,6	44,5	49,3	50,7	52,9	52,1	53,1	53,2
total	22,3	23,0	24,7	26,2	29,2	30,1	32,4	32,3	32,9	33,2
Nombre de jours de formation par bénéficiaire (7 h/jour)										
10 à 19	7,3	6,0	6,3	6,1	6,0	5,9	5,4	5,7	6,0	6,0
20 à 49	5,7	6,3	5,7	5,9	5,7	6,1	5,6	5,4	5,6	6,0
50 à 499	6,0	6,4	6,0	6,0	5,9	5,9	6,0	5,9	5,9	5,6
500 à 1 999	6,7	6,7	6,7	6,3	6,1	6,3	6,4	6,4	6,3	6,0
2000 et plus	7,9	8,3	7,9	7,7	7,6	7,7	7,7	8,0	7,7	7,4
total	7,4	7,4	7,0	6,9	6,7	6,9	6,9	7,0	6,9	6,4
Évolution du PIB en prix constants de 1980 (%)										
PIB	1,3	1,9	2,5	2,3	4,2	3,9	2,8	0,8	1,4	-1,5

Source : CEREQ 1995, OCDE 1996

«Les fluctuations du marché affectent les taux de participation des différentes catégories d'emploi en Finlande (...).»

«Le modèle de marché semble accroître les inégalités en matière de formation lorsque l'économie se porte bien, mais il a l'effet contraire en période de récession.»

Finlande : les forces du marché

Les données sur la Finlande proviennent d'une étude spéciale sur les forces de travail réalisée par l'Institut finlandais des études statistiques. Cette étude est effectuée tous les deux ans depuis 1987 et consiste en entretiens auprès d'un échantillon de 6900 personnes âgées de 15 à 64 ans, avec généralisation des résultats à l'ensemble de la population active. Trois des questions posées concernent la participation à des formations financées par l'employeur; les principales tendances sont indiquées au tableau 2. L'évolution du PIB est mentionnée comme indicateur de performance économique.

Les données finlandaises font ressortir un certain nombre de tendances. La première période est caractérisée par de fortes subventions gouvernementales aux établissements de formation et un accroissement modeste du taux de participation. En 1987, la politique est modifiée. Le financement public est remplacé par un modèle de marché. De 1987 à 1989, le volume de formation fait un bond de 27 % - dans le contexte d'une économie florissante et d'un faible taux de chômage. Puis le pays plonge dans la récession et connaît un fort chômage. De 1990 à 1993, le taux de chômage passe de 3,5 % à 19 %. Cette évolution se traduit par la chute des taux de participation à la formation.



Les fluctuations du marché affectent les taux de participation des différentes catégories d'emploi en Finlande (voir tableau 3). Le boom de l'économie et le modèle de marché ont fait augmenter la formation dans toutes les catégories d'emploi de 1987 à 1989, même si elle a bénéficié essentiellement aux cadres supérieurs. Mais ce sont ces derniers qui ont le plus souffert au moment de la crise au début des années 90. Le modèle de marché semble accroître les inégalités en matière de formation lorsque l'économie se porte bien, mais il a l'effet contraire en période de récession.

La durée moyenne de la formation par personne formée ne montre pas de variation systématique, bien qu'elle ait tendance à diminuer légèrement au fil des années. La durée moyenne annuelle est d'environ 6 jours par personne formée et 2,6 jours par salarié. Comme prévu, la formation des cadres supérieurs est plus fréquente et plus longue que celle des autres groupes.

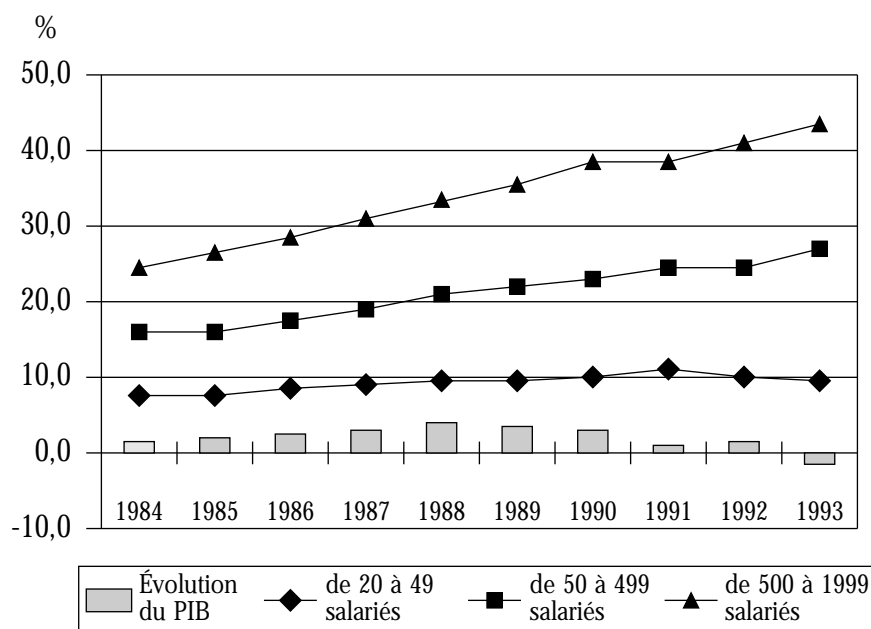
France : minimum obligatoire

En France, la loi sur la formation continue garantit un financement toujours plus important de ce type d'enseignement, qui se traduit par l'augmentation régulière du taux de participation des travailleurs (voir tableau 4). De 1978 à 1986, le taux minimum légal était de 1,1 % de la masse salariale brute; de 1987 à 1991, de 1,2 %, en 1992, de 1,4 % et, depuis 1993, de 1,5 %. En fait, les taux de participation financière ont été supérieurs au minimum légal. Dans les grandes entreprises, ce taux a même été deux ou trois fois plus élevé. On peut donc se demander, à la lumière de ces données, si un système obligatoire, avec l'administration qu'il implique, est nécessaire, puisque la performance réelle des entreprises lui a toujours été supérieure.

L'économie française a connu une forte expansion en 1988 et 1989, suivie d'une faible croissance de la production entre 1990 et 1992, puis d'une récession en 1993. Le PIB a chuté de 1,5 % en 1993 et le taux de chômage est passé de 8,9 % en 1990 à 11,7 % en 1993 (OCDE, 1996).

En France, la participation à la formation en cours d'emploi n'est pas sensible aux

Tableau 5 :
Taux de participation à la formation sur le lieu de travail selon la taille de l'entreprise et évolution du PIB en France de 1984 à 1993



Source : CEREQ 1995, 1996, OCDE 1996

fluctuations de l'économie (voir tableau 5). Les taux de participation ont régulièrement augmenté dans les entreprises de toutes tailles, mais surtout dans les plus grandes, ce qui accroît d'autant l'écart entre petits et gros employeurs. Le volume de formation assuré par les employeurs français semble davantage dépendre des obligations légales imposées par le gouvernement que des cycles économiques.

Commentaires comparatifs

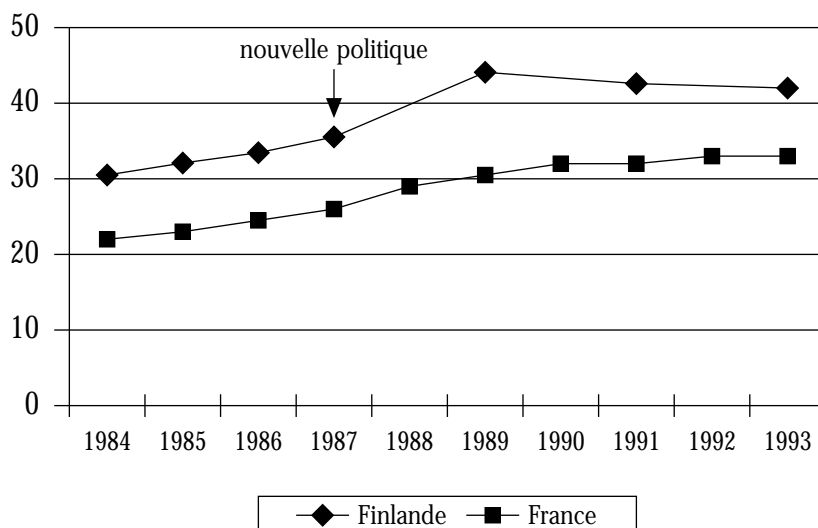
La prudence est de rigueur, a-t-il été dit précédemment, dans les comparaisons des statistiques nationales. Les définitions varient autant que les techniques d'enquête. Il est pourtant intéressant d'étudier l'impact des politiques des divers gouvernements français et finlandais sur les tendances à long terme, par exemple sur les taux moyens de participation dans les deux pays (voir tableau 6). Durant la période observée, la performance économique de chacun des deux pays a connu des variations, mais cela n'a eu d'impact clair sur la formation dispensée en cours

«En France, la participation à la formation en cours d'emploi n'est pas sensible aux fluctuations de l'économie (...).»

«Le volume de formation assuré par les employeurs français semble davantage dépendre des obligations légales imposées par le gouvernement que des cycles économiques.»



Tableau 6 :
Taux de participation des salariés à une formation en cours d'emploi en Finlande et en France de 1984 à 1993 (en %)



Source : Institut finlandais des études statistiques 1995, CEREQ 1995, 1996

d'emploi qu'en Finlande. C'est la conséquence du choix politique du gouvernement, qui a décidé de laisser les forces du marché déterminer l'offre et la demande de formations en cours d'emploi. Des effets similaires peuvent être notés au Royaume-Uni, où les taux de croissance négatifs du PIB en 1991 et 1992 se sont traduits par un déclin de la participation à la formation dispensée en cours d'emploi (Hillage, 1996). En France, le gouvernement a exercé une action régulatrice par l'introduction de normes minimales dans ce domaine. Ce choix a peut-être été décisif pour assurer la stabilité de la formation.

La durée moyenne de la formation par personne formée est étonnamment similaire en Finlande et en France, malgré les différences de stratégies politiques. Dans les deux pays, elle a légèrement tendance à diminuer à long terme (voir tableau 7). Dans les deux pays, la durée moyenne annuelle par personne formée était d'environ 6 jours et la durée moyenne par salarié de 2,6 jours en Finlande et de 2,1 en France. Comme nous l'avons vu, la formation est très inégalement répartie entre les emplois très valorisés et ceux qui le sont peu, et entre les petites et les grandes entreprises.

Quand l'intervention du gouvernement est-elle souhaitable et nécessaire ?

L'expérience de ces dix années montre les forces et les limites du modèle de marché dans le domaine de la formation complémentaire. Les effets positifs sont liés à la décentralisation des prises de décisions et à la flexibilité : les acheteurs et les prestataires de services se rencontrent sans entrave administrative; les deniers publics ne sont pas utilisés; le système de passation des contrats et la concurrence contribuent à une bonne utilisation des ressources; les mécanismes de prix rendent les consommateurs plus exigeants et plus prudents dans leurs décisions. Mais ce modèle a aussi des limites : accroissement des inégalités, contributions à la formation réduites à leur strict minimum, concentration sur l'acquisition de compétences plutôt que sur de nouveaux modèles théoriques. L'évolution et le dynamisme du marché empêchent pratiquement le consommateur de connaître et de comparer les formations offertes et leur qualité. Le consommateur est souvent la cible de campagnes de marketing impressionnantes aux promesses irréalistes.

l'État devrait-il intervenir dans ce domaine ? Dans l'affirmative, de quelle façon ? La politique française de réglementation de la demande par la fixation de normes minimales a entraîné la création d'un marché de la formation solide. Mais, comme les employeurs ont dépassé leurs obligations légales pendant des années, on peut se demander si cette réglementation et ce contrôle administratif sont bien nécessaires. La stratégie française n'a pas atteint l'un de ses principaux objectifs, à savoir (selon M. Delors cité par Germe & Pottier, 1996) que la législation de 1971 permette «à chaque homme et à chaque femme de faire face aux changements, plus ou moins prévisibles, qui se produisent dans la vie professionnelle... et de contribuer à la lutte contre l'inégalité des chances». En France comme ailleurs, les possibilités de formation sont de plus en plus liées à la taille de l'entreprise.

L'expérience finlandaise démontre qu'en l'absence d'intervention gouvernementale, le volume de formation assuré par les entreprises est étroitement lié à leur perfor-



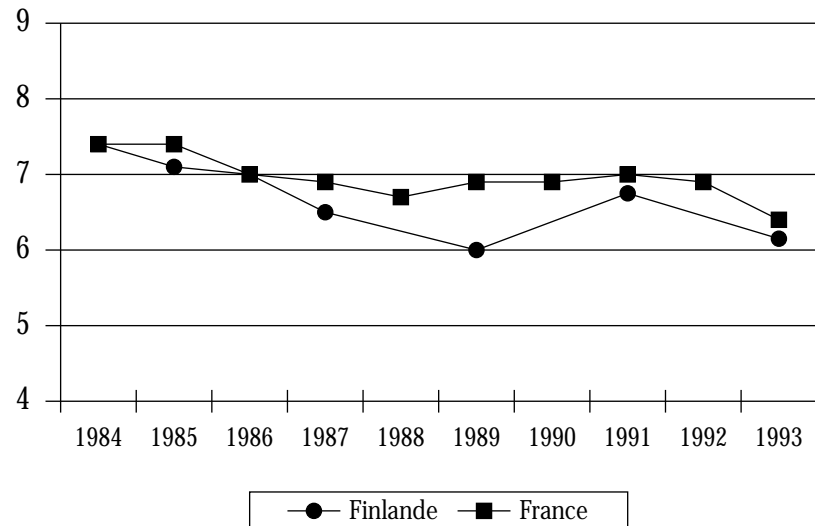
mance économique. En période de récession, les sociétés sont obligées de faire des économies et ont tendance à réduire leurs activités de développement, comme le développement de produits, le marketing et la formation. Les statistiques finlandaises montrent que, au cours de la récession, la formation des cadres supérieurs s'est effondrée, tandis que celle des ouvriers est restée stable. Ce phénomène est évidemment lié à la nature de la formation offerte aux différentes catégories d'emploi. Le personnel d'encadrement a davantage accès à la formation visant la promotion ou le développement général, sans lien direct avec des tâches précises. Au contraire, dans les emplois de niveau inférieur, les objectifs de la formation sont à court terme et spécifiques d'un travail (Hillage, 1996). Les statistiques permettent de penser que les employeurs ont tendance à conserver la formation des ouvriers, qui est étroitement liée à la productivité, mais qu'ils sont prêts à sacrifier la formation axée sur le développement général.

Ce comportement s'explique de différentes manières. Du point de vue des employeurs, la formation peut avoir des objectifs différents. Elle peut être axée sur les tâches courantes confiées à une personne, afin d'améliorer la qualité et la productivité du travail réalisé. Mais elle peut également représenter un investissement dans l'avenir, lorsqu'elle vise à former les ressources humaines ayant les capacités nécessaires pour couvrir les besoins futurs. La formation va donc de la formation spécifique liée à des tâches à effectuer maintenant, à une formation générale liée aux nouveaux modèles théoriques et aux découvertes scientifiques. Dans le premier cas, les gains peuvent être rapidement constatés, sous la forme d'une courbe d'apprentissage plus verticale, alors que, dans le second cas, l'investissement n'est pas forcément rentable sur une période de temps plus longue. C'est un risque d'investissement lié à la nature particulière de la formation et à des éléments temporels.

Un autre aspect à prendre en considération est la transférabilité de la formation. Plus la formation est spécifique, plus le transfert de connaissances est limité, c'est-à-dire moins la formation est utile en dehors du contexte dans lequel elle a été

Tableau 7 :

Nombre de jours de formation par an, par personne formée, en Finlande et en France de 1984 à 1993



Source : Institut finlandais des études statistiques 1995, CEREQ 1995, 1996

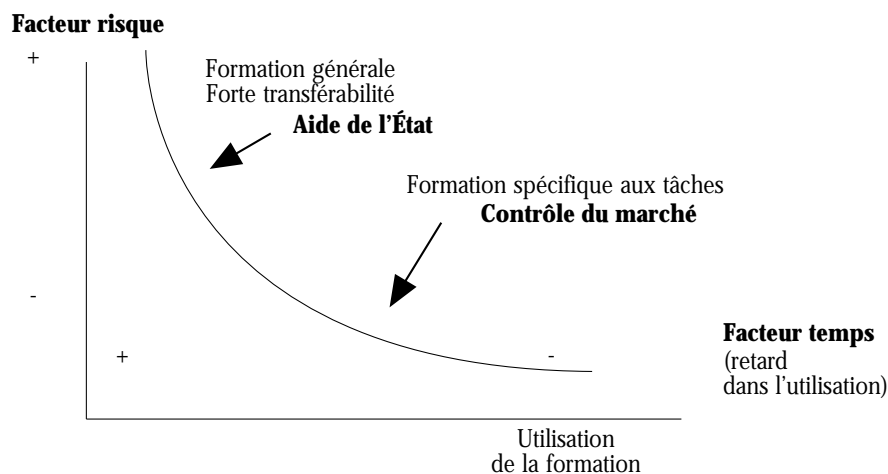
suivie. Inversement, plus la formation et les structures cognitives sont générales, plus elles peuvent être utiles en dehors du contexte d'apprentissage. Les principes généraux peuvent être transférés d'un contexte de travail à un autre. Ce sont les nouveaux modèles conceptuels et les théories expliquant les phénomènes dans l'environnement qui ont le champ d'application le plus vaste. Ils constituent également les ingrédients de l'innovation et du développement. L'acquisition de tels concepts est importante pour l'entreprise, et pour l'économie dans son ensemble, mais elle augmente la valeur de la personne formée sur le marché du travail. L'employeur court donc le risque de perdre ce salarié (voir tableau 8), débauché par d'autres employeurs (Auer, 1994).

Ce modèle peut servir à affirmer que l'aide de l'État en matière de formation complémentaire devrait être ciblée. L'État n'a nullement besoin d'intervenir dans la formation liée à des tâches spécifiques, puisqu'elle mène directement à une amélioration de la productivité et de la rentabilité des entreprises. Les employeurs ne courent pas un risque élevé et devraient par conséquent la financer. Le contrôle par le marché est satisfaisant. En revanche, l'aide de l'État peut être nécessaire dans

«L'État n'a nullement besoin d'intervenir dans la formation liée à des tâches spécifiques, puisqu'elle mène directement à une amélioration de la productivité et de la rentabilité des entreprises. Les employeurs ne courent pas un risque élevé et devraient par conséquent la financer. Le contrôle par le marché est satisfaisant. En revanche, l'aide de l'État peut être nécessaire dans des programmes dont l'objectif est de préparer de nouvelles orientations et capacités professionnelles pour résoudre des problèmes complexes et faire face aux changements.»



Figure 8 :
Relation entre le facteur «risque» et le facteur «temps»
dans la formation en cours d'emploi. Proposition
d'utilisation de l'aide de l'État et du modèle de marché.



des programmes dont l'objectif est de préparer de nouvelles orientations et capacités professionnelles pour résoudre des problèmes complexes et faire face aux changements. Ces compétences ne s'acquièrent pas au cours de séminaires de deux ou trois jours. Elles requièrent une formation et un apprentissage beaucoup plus intensifs. De tels programmes de formation sont coûteux; il est difficile, voire impossible, de les placer sur le marché; ils nécessitent donc l'aide de l'État. Le soutien de l'État à ce genre de programmes est tout aussi justifié que le soutien aux projets de développement de produits. Comment, dès lors, caractériser ce type de formation ?

La formation à la résolution de problèmes complexes et à l'innovation

Les compétences nécessaires pour s'adapter aux changements sont qualitativement différentes des compétences requises pour améliorer la productivité et l'efficacité dans l'emploi en cours (Venna, 1992). L'augmentation de la productivité résulte d'un apprentissage plus rapide des compétences opérationnelles, d'un apprentissage plus rapide des séquences d'opérations nécessaires à l'accomplissement des tâches demandées dans un travail. L'efficacité dans le travail se reconnaît à l'exécution confiante et continue des opérations nécessaires à la production d'un ré-

sultat utile, et elle peut être transmise à celui qui en a besoin. Les compétences opérationnelles peuvent être acquises sur le lieu de travail par l'enseignement et par l'expérience. Certaines de ces compétences, comme les compétences informatiques, linguistiques et mathématiques, sont autonomes. Elles peuvent être apprises en dehors du cadre du travail et sont très faciles à transférer d'un emploi à l'autre.

Lorsqu'il s'agit d'objectifs de développement, les compétences doivent dépasser le niveau de la tâche spécifique. Même une innovation modeste dans le processus ou le produit exige la combinaison réussie de deux éléments : comprendre le problème et savoir que l'information nécessaire à la résolution du problème existe. Cette information peut être une pratique existante qui sera appliquée de façon créative au problème concerné. Elle peut également venir de la connaissance de nouvelles découvertes scientifiques, qui peuvent représenter des occasions de développement. Dans les deux cas, la nouvelle information est de nature théorique et requiert l'apprentissage de concepts. Cet apprentissage peut s'effectuer de différentes manières, y compris par une formation en cours d'emploi. On peut cependant affirmer que, dans la plupart des métiers, la mise à jour nécessaire des connaissances n'est pas suffisante. Elle n'est faite de façon satisfaisante que pour la profession médicale, ce qui tient en partie au soutien de l'État, en partie au financement de donateurs privés et d'employeurs.

Pour résoudre des problèmes complexes, les compétences doivent s'élever du niveau professionnel habituel à un niveau multidisciplinaire, en vue d'appréhender les relations complexes existant dans le domaine dans lequel on travaille. Bien des problèmes actuels, comme la gestion de grandes organisations, la protection de l'environnement, le traitement des déchets, la dégradation du tissu urbain, la prévoyance sociale dans les populations vieillissantes ou l'approvisionnement en énergie, sont des questions trop complexes pour être réglées uniquement sous un angle technique, économique ou social. Il faut combiner plusieurs démarches professionnelles pour parvenir à des solutions durables, économiques et sociale-



ment acceptables. La coopération est indispensable et, pour pouvoir coopérer, il faut une base commune de connaissances. La meilleure façon d'y parvenir donne encore lieu à des discussions, mais il est certain que, pour être mises en oeuvre, des mesures de ce genre nécessitent l'aide de l'État.

En résumé, il est proposé d'utiliser le soutien de l'État pour élever les compétences du niveau de la tâche à celui des connaissances et pratiques professionnelles les plus avancées et, de là, à une compréhension plus large des relations complexes qui existent dans le domaine où l'on travaille (voir tableau 9).

Tableau 9 :
Orientations pour le développement des compétences

	Connaissances et compétences opérationnelles	Connaissances professionnelles les plus récentes	Connaissances multidisciplinaires d'un domaine
Compétence dans un domaine			Résolution de problèmes complexes en coopération
Compétence professionnelle		Développement de pratiques professionnelles	↗
Compétence par tâche	Efficacité dans les tâches présentes	↖	

Bibliographie

Auer, P., «La formation continue des travailleurs : une Europe de la diversité», *Revue européenne «Formation professionnelle»*, n° 1, 1992.

Auer, P., «Further Education and Training for the Employed : Systems and Outcomes» in Schmid, G. (dir.), *Labour Market Institutions in Europe*, M. E. Sharpe, New York, 1994.

Centre d'études et de recherches sur les qualifications - CEREQ, *Observatoire*, n° 104/1995 et n° 116/1996.

Germe, J-F. et Pottier, F., «Les formations continues à l'initiative des individus en France : déclin ou renouveau ?», *Revue européenne «Formation professionnelle»*, n° 8/9, 1996.

Hillage, J., La formation en entreprise au Royaume-Uni - L'optique des employeurs», *Revue européenne «Formation professionnelle»*, n° 8/9, 1996.

Institut national des études statistiques de Finlande, «Henkilöstökoulutus 1993», *Koulutus/Education 1995* : 3, Helsinki, 1995.

OCDE, *Études économiques : Finlande 1995*, OCDE, Paris, 1995.

OCDE, *Études économiques : France 1991/1992*, OCDE, Paris, 1992.

OCDE, *Études économiques : France 1996*, OCDE, Paris, 1992.

Venna, Y., «Kompetens som strategisk förändringsresurs inom den offentliga förvaltningen», *Nordisk administrativt tidsskrift*, 1, 1992.

Weegmann, I., «Le rôle de l'Etat et des partenaires sociaux dans la formation professionnelle», *Revue européenne «Formation professionnelle»*, n° 1, 1992.

Zanghi, C. (dir.), *Comparative Analysis of Civil Service Training Schools*, Institut européen d'administration publique, Maastricht, 1994.



**David
Atchoarena**

*Spécialiste du plani-
fication à l'Institut
international de pla-
nification de l'édu-
cation (IPE),
UNESCO, Paris.*



Les alternatives de financement de la formation profession- nelle : l'exemple des pays émergents d'Amérique latine

Bien que les approches soient assez différentes en Amérique latine, la formation tend partout à être considérée comme un bien marchand auquel s'appliquent les théories classiques de l'échange. À ce titre, elle se trouve, de façon croissante, soumise à la concurrence. Dès lors, les conditions sont réunies pour qu'émerge un marché de la formation, ce qui n'exclut cependant pas un financement public

Introduction

Depuis une dizaine d'années environ, les pays émergents d'Amérique latine ont lancé de vastes réformes économiques et fiscales qui ont permis de contenir l'inflation, de réduire les déficits publics, d'ouvrir l'économie sur l'extérieur et de relancer l'investissement. Comme en Europe ces mesures, inspirées par les principes de l'économie de marché, ont profondément modifié le marché du travail et dessiné une redistribution de la main-d'œuvre et des emplois.

Longtemps dominés par le secteur public, les programmes de formation s'avéraient inadaptés et incapables de suivre l'évolution rapide du savoir et des nouveaux besoins du marché du travail. À ce manque de flexibilité et d'innovation s'ajoutait la faiblesse de l'investissement consacré par le secteur privé à la formation. Le financement de l'effort de formation était traditionnellement assuré par le budget de l'État, ainsi que par une contribution obligatoire des employeurs, à laquelle on reproche de contrarier le bon fonctionnement du marché de la formation.

Dans ce contexte l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Mexique se sont livrés à des réformes ambitieuses de leur système d'éducation et de formation. Les mesures prises touchent notamment au mode de financement de la formation profession-

nelle et, d'une façon plus large, au rôle de l'État sur le marché du travail. Cependant, même au Chili, pays le plus engagé sur la voie libérale, l'État conserve une place déterminante, pour financer mais surtout pour aménager un cadre réglementaire et institutionnel qui soit favorable à l'émergence d'un marché de la formation dominé par des opérateurs privés.

Face à des contraintes du même ordre, et à des objectifs comparables, les quatre grands pays d'Amérique latine ont retenu des approches variées qui illustrent bien la gamme des instruments utilisables pour réformer le financement de la formation professionnelle. À l'origine d'un modèle qui avait inspiré l'ensemble de la région, le Brésil semble avoir opté pour un changement progressif qui consiste à compléter la contribution obligatoire des employeurs par une approche contractuelle. L'Argentine et le Chili suivent un cheminement plus radical axé sur la mise en place d'un véritable marché de la formation. À cet effet, le financement public est mis au service d'une politique de désengagement de l'État fondé sur la décentralisation et la privatisation de l'offre. Au Mexique enfin, la modernisation de l'appareil de formation et du marché du travail passe par une refonte du système de certification conformément à un modèle basé sur les compétences. Dans ce cadre, la question du financement se trouve reléguée au second plan, la priorité étant de mettre en place les condi-



Tableau 1
Indicateurs de développement (Argentine, Brésil, Chili, Mexique)

Pays	Population 1995 (en millions)	Croissance annuelle moyenne (%)		PNB par habitant 1995 (\$)	Taux d'alpha- bétisme des adultes 1995 (%)	Taux de scolarisation 1995 (%)		Part du PNB affectée à l'enseigne- ment public 1995 (%)
		1980- 1990	1990- 1995			Primaire (Taux net)	Secondaire (Taux brut)	
Argentine	34,7	- 0,3	5,7	8030 (Grèce : 8210)	3,8	113 (brut)	77	4,5
Brésil	159,2	2,7	2,7	3640 (Rép.Tchèque : 3870)	16,7	90	45	N.D.
Chili	14,2	4,1	7,3	4160 (Hongrie : 4120)	4,8	86	69	2,9
Mexique	91,8	1,0	1,1	3250 (Croatie : 3250)	11,4	100	58	5,3

Sources : Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1997. UNESCO, Rapport mondial sur l'éducation, 1998. N.D. : non disponible

tions de la transparence du marché du travail, préalable nécessaire à la libération de l'investissement des individus et des entreprises dans la formation.

Destinées à introduire plus de souplesse et à donner davantage de poids aux employeurs, ces diverses formes de régulation ne sont pas sans rappeler les débats actuels sur la réforme du financement de la formation professionnelle en Europe. Certaines des formules expérimentées s'apparentent d'ailleurs aux mesures prises dans tel ou tel pays européen, voire s'en inspirent.

Sortie de crise et nouvelle configuration de l'emploi et des revenus

Des évolutions convergentes mais décalées

L'Argentine, le Brésil, le Chili et le Mexique constituent les quatre principales économies d'Amérique latine. Développé au

cours des années 30, le mode de croissance instauré par ces pays reposait sur une dynamique interne de substitution aux importations. Cette stratégie donna naissance à un véritable tissu industriel. Toutefois, dès les années 60, certains déséquilibres apparurent, notamment l'augmentation du chômage et la lenteur des progrès dans le domaine de l'éducation. À partir des années 1970, un appel massif aux capitaux extérieurs entraîna les économies de la région dans une spirale de l'endettement. Cette tendance se solda par une inflation galopante, la stagnation de la production et de l'emploi, voire leur recul, et par une forte contraction du pouvoir d'achat des populations.

Dans le sillage du Chili, l'ensemble des pays de la région avaient, à la fin des années 80, abandonné le modèle de développement reposant sur l'intervention de l'État et le protectionnisme. L'assainissement budgétaire constitua le cœur du dispositif de stabilisation, imposant des contraintes fortes sur le financement de l'éducation et de la formation. Parallèlement un train de mesures de relance fut



Tableau 2
Évolution du taux de chômage.
(Argentine, Brésil, Chili, Mexique) (%)

Pays	1980	1985	1990	1994-95
Argentine	2,3	5,3	7,5	18,6
Brésil	6,3	5,3	4,3	4,7
Chili	11,8	17,2	6,5	5,6
Mexique	4,5	4,8	2,7	6,4

Sources : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1995 (Santiago, décembre 1995) et Annuaire des statistiques du travail (Genève, Bureau international du Travail, divers numéros).

mis en place afin d'accélérer la croissance, notamment en misant sur la compétitivité des exportations, à l'image de la voie empruntée par les pays d'Asie de l'Est.

Dans l'ensemble, la réforme entreprise a produit des effets économiques positifs, comme en attestent la reprise de la croissance, la réduction considérable des taux d'inflation et l'assainissement des finances publiques. Mais de vastes disparités subsistent entre pays, tant en matière économique qu'en ce qui concerne les ressources humaines (voir tableau 1). Depuis 1980, le revenu par habitant a faiblement progressé au Brésil et au Mexique, alors qu'il a sensiblement augmenté en Argentine et surtout au Chili, où les réformes ont été engagées dès les années 70. Les niveaux de richesse mesurés par le PNB par habitant révèlent une ligne de partage. Alors que pour 1995 cet indicateur plaçait l'Argentine à proximité de la Grèce, les trois autres pays se trouvaient proches de certaines économies d'Europe de l'Est (voir tableau 1). À ces disparités de niveau s'ajoutent des différences de trajectoire : ainsi, le Chili et le Mexique ont assuré leur stabilisation avec dix ans d'avance sur l'Argentine et le Brésil, qui, entre 1990 et 1994, connaissaient encore l'hyper inflation. Aujourd'hui, grâce à sa dynamique de développement, le Chili semble le plus avancé sur la voie de la modernisation et du progrès économique.

Les conséquences de l'ajustement sur l'emploi et les revenus

Les mesures de stabilisation et d'ajustement structurel se sont partout traduites

par une recomposition du marché du travail. Bien que de façon modulée, la réforme économique s'est accompagnée dans les quatre pays d'un retrait de l'État des activités économiques et d'une restructuration du secteur public, mouvements qui ont alimenté une baisse de l'emploi dans les secteurs productifs et dans une fonction publique souvent jugée pléthorique (Salama 1995a). Dans l'industrie, les secteurs traditionnels devenus obsolètes ont licencié en masse. Néanmoins, l'impact de ces mesures sur le chômage apparaît de façon contrastée selon les pays, l'Argentine se distinguant par un taux de chômage nettement plus élevé (voir tableau 2).

Aujourd'hui, notamment en raison de l'appréciation monétaire, les coûts salariaux deviennent moins compétitifs par rapport à certains pays asiatiques. La poursuite de cette tendance risque de remettre en cause la viabilité des activités utilisant une main-d'œuvre nombreuse. Il est donc possible que dans certains secteurs le choix se porte davantage sur des technologies de pointe qui requièrent une flexibilité et des qualifications élevées (Weinberg, in Caillods & Mosqueda, 1998).

L'enjeu de la compétitivité doit être rapproché du processus d'intégration régionale à l'œuvre depuis le début des années 90. À cet égard, le Mexique, en rejoignant l'ALENA (Accord de libre échange nord-américain), s'est dissocié de la dynamique latino-américaine qui anime l'Argentine, le Brésil et le Chili - ainsi que le Paraguay et l'Uruguay - au sein du MERCOSUR (Mercado Común del Sur). Mais quelle que soit la perspective dans laquelle elle s'inscrit, la poursuite d'une stratégie d'ouverture extérieure exige une amélioration de la productivité du travail, et donc aussi des qualifications de la main-d'œuvre (Hausman, Reisen, 1996). L'évolution de la valeur de la production par actif employé tend en effet à montrer qu'en dépit d'un rattrapage du niveau atteint avant la crise des années 80, voire son dépassement pour le Chili, la productivité du travail demeure bien inférieure à celle d'une économie émergente d'Asie comme Taiwan (voir tableau 3).

À côté de cet impératif de modernisation de l'appareil productif, les économies



émergentes se trouvent confrontées à la persistance de la pauvreté. Les retombées de la crise et de l'augmentation du coût de la vie ont eu des effets démultipliés pour les ménages les plus vulnérables (Salama 1995 b). Il est probable que le contrôle de l'inflation et la reprise de la croissance permettront de faire reculer la pauvreté. À cet égard, les évolutions sont divergentes selon les pays et les périodes. Au cours de ces dernières années, la récession qui a frappé l'Argentine et le Mexique en 1994 a accru le nombre de ménages vivant en deçà du seuil de pauvreté. À l'inverse, le ralentissement récent de l'inflation au Brésil et la croissance chilienne en 1995 et 1996 ont eu des effets bénéfiques sur la réduction de la pauvreté.

À partir de la fin des années 80, la rigueur induite par l'ajustement et les chocs consécutifs à la segmentation du marché du travail ont exigé une forte capacité d'adaptation de la part des appareils de formation professionnelle. Une étude publiée en 1991 par le Bureau régional de l'OIT (CINTERFOR) analyse de façon approfondie l'effort de rénovation nécessaire et les progrès accomplis en ce sens dans les différents pays de la région (CINTERFOR, 1991). Ce rapport souligne notamment que la formation professionnelle est appelée à jouer un rôle important dans de nouveaux domaines, tels la reconversion des actifs victimes de l'ajustement, l'introduction de nouvelles technologies, l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté, la participation des femmes à la vie active et la consolidation des segments productifs de l'économie informelle. Parallèlement, les sources de financement de la formation se sont diversifiées à travers des accords de cofinancement avec les entreprises ou les branches, la participation des collectivités locales et l'instauration de mécanismes de recouvrement des coûts (Ducci, 1991).

Les années de crise, puis la reprise, ont également eu des effets importants sur la structure de l'offre de formation. Si dans les années 70 le secteur public ou patronal (cas du Brésil) jouissait d'une situation de quasi-monopole, on est en face aujourd'hui d'une véritable « explosion de l'offre de formation » (CINTERFOR in Caillods & Gallart, 1998). Ce mouvement

Tableau 3
PIB par actif employé en dollars internationaux* de 1990 (États-Unis = 100)

Pays	1950	1973	1992
Argentine	53	53	47
Brésil	21	29	27
Chili	44	43	49
Mexique	28	39	37
Espagne	23	58	83
Hongrie	22	29	27
Taiwan	11	26	60
États-Unis	100	100	100

Source : Maddison, L'économie mondiale 1820-1992, OCDE 1995.

* Les «dollars internationaux» correspondent à un système de pondération développé par le FMI afin d'obtenir des taux régionaux et mondiaux de croissance de la production. Les monnaies locales sont converties en utilisant les parités de pouvoir d'achat (PPA).

résulte de la combinaison de plusieurs facteurs, en particulier les interventions des ministères du Travail au titre des mesures actives de la politique de l'emploi, les programmes initiés par les partenaires sociaux, la formation en entreprise et la croissance du nombre d'organismes de formation privés. Cette nouvelle configuration de l'offre n'est pas sans effet sur la question du financement.

Schématiquement, on peut considérer qu'à l'origine la priorité était de bâtir un appareil de formation au service de l'industrialisation. En matière de financement, l'instauration d'une taxe spécifique, prélevée sur la masse salariale, semblait bien répondre à cet objectif initial. Une seconde préoccupation fut d'encourager la formation en entreprise. Complétant l'obligation légale, les dispositifs de déduction fiscale ou de remboursement correspondaient à cette volonté de jouer sur le comportement des employeurs pour le développement des compétences. Aujourd'hui, l'instauration d'un marché de la formation renouvelle la problématique du financement. L'affectation des ressources devient alors un levier pour propulser une dynamique d'expansion, de diversification et d'amélioration d'une offre émanant d'opérateurs concurrents et de plus en plus souvent privés.



Tableau 4
Budget des instituts de formation - Brésil - 1994
(millions de \$ des États-Unis)

	SENAI	SENAC	SENAR	SENAT	Total
RECETTES					
Obligation légale	273,2 (70,5 %)	124,1 (43,8 %)	32,6 (55,5 %)	21,2	451,1
Total	387,3 (100 %)	283,3 (100 %)	58,7 (100 %)	N.D.	729,3*
DÉPENSES					
Dépenses courantes	302,7	125,7	13,2	N.D.	441,6*
Dépenses en capital	41,0	24,2	3,2	N.D.	68,4*
Total	343,7	149,9	16,4	N.D.	510,0*

Source : Leite, in Caillods & Gallart, 1998.

* : hors SENAT. N.D. : non disponible

Le système de formation professionnelle brésilien est dominé par quatre grands organismes à vocation sectorielle (industrie, commerce, agriculture, transport). L'offre de formation est ainsi structurée selon les secteurs autour du SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, créé en 1942), du SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Commercial, créé en 1946), du SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, créé en 1991), et du SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes, créé en 1993).

Le statut de ces entités est relativement singulier, car il s'agit d'organismes de droit privé, gérés par des fédérations d'entreprises, mais financés par des ressources publiques attachées à une obligation légale. La structure de ces organismes comprend un niveau national et un niveau régional. Bien que placés sous l'autorité des fédérations d'entreprises des secteurs dont ils relèvent, ces organismes accueillent au sein de leurs organes directeurs des représentants des ministères chargés de l'Éducation et de l'Emploi. Seul le SENAR s'est doté de structures tripartites et paritaires.

L'échelon régional jouit d'une grande autonomie, notamment parce que ses ressources ne dépendent pas du niveau central. Cette délégation de ressources et de pouvoirs bénéficie aussi aux centres de formation, qui disposent d'une large marge de manœuvre. La rationalité d'une telle politique n'est pas sans lien avec la taille continentale du pays et sa structure politique fédérale.

Le gros des formations offertes concerne des stages de courte ou moyenne durée. Ainsi la durée moyenne des formations varie entre 185 heures (SENAI) et 30 heures (SENAC). Elles n'offrent pas d'équivalence avec le système scolaire. Le public est constitué majoritairement de jeunes (à partir de 14 ans) et d'adultes.

Outre ces formations non formelles, le SENAI et le SENAC gèrent également un appareil d'enseignement technique. Toutefois, cet appendice reste relativement marginal (1 % des effectifs totaux pour le SENAI).

Les ressources du SENAI, du SENAC et du SENAT proviennent d'un prélèvement

«Au Brésil, le système de formation professionnelle initiale et continue s'est constitué sur une obligation légale de financement par les employeurs. Cette disposition (...) a donné naissance à un appareil de formation contrôlé par le patronat et jouissant d'un quasi-monopole. (...) ce système se trouve de plus en plus critiqué. (...) Jusqu'à présent ces reproches n'ont pas conduit à une refonte complète du système, mais à son amendement. (...) la contribution obligatoire des employeurs au financement a été assortie d'un dispositif contractuel permettant une exonération lorsque l'entreprise s'engage à développer la formation dans le cadre d'un accord négocié avec l'organisme de formation.»

De l'obligation légale au contrat : le cas brésilien

Au Brésil, le système de formation professionnelle initiale et continue s'est constitué sur une obligation légale de financement par les employeurs. Cette disposition, tout à fait novatrice lorsqu'elle fut instituée il y a plus de cinquante ans, a donné naissance à un appareil de formation contrôlé par le patronat et jouissant d'un quasi-monopole. En dépit de sa contribution indéniable au développement de la formation, ce système se trouve de plus en plus critiqué. Ces critiques portent en particulier sur le biais en faveur des grandes firmes qu'un tel mécanisme induit. De plus, la position dominante de cet appareil de formation est suspectée d'être préjudiciable à l'utilité collective. Jusqu'à présent ces reproches n'ont pas conduit à une refonte complète du système, mais à son amendement. Pour ce faire, la contribution obligatoire des employeurs au financement a été assortie d'un dispositif contractuel permettant une exonération lorsque l'entreprise s'engage à développer la formation dans le cadre d'un accord négocié avec l'organisme de formation.



obligatoire de 1 % sur la masse salariale des entreprises assujetties. Les grandes entreprises, celles qui emploient plus de 500 personnes, sont soumises à une contribution additionnelle de 0,2 % de leur masse salariale.

Bien que financées par une taxe spécifique, les ressources du SENAR relèvent d'un régime fiscal différent ayant pour assiette la production, et un taux majoré de 2,5 %. À la différence des autres instituts pour la formation, le SENAR consacre une partie importante de son budget ordinaire au financement de programmes sociaux. Cette vocation élargie et la part relativement faible du salariat dans l'agriculture expliquent la singularité de ce schéma de financement par rapport à celui des autres organismes.

Les ressources fiscales représentaient en 1994 entre 44 % et 71 % de l'ensemble des recettes des quatre instituts (voir tableau 4). Les autres sources de financement proviennent notamment de la vente de biens et de services et surtout des produits financiers. En effet, le placement de masses financières importantes génère des intérêts considérables, surtout en période de taux élevés. Lors de l'affaiblissement de l'emploi des années 80, ces produits financiers ont constitué une réserve d'équilibre. Au plus fort de la crise, la préservation de l'outil de formation est ainsi à mettre au compte de cet effet anticyclique du système de financement (Atchoarena, 1994).

Mais en dépit des acquis indéniables du dispositif brésilien, son mode de financement s'est avéré incapable de modifier profondément le comportement des entreprises, surtout des plus petites, à l'égard de la formation. L'introduction d'un dispositif contractuel associant l'employeur et l'organisme de formation a précisément cherché à pallier cette insuffisance. Un tel amendement a créé un cadre de négociation au sein de l'obligation légale.

Les contrats signés entre l'entreprise et le dispensateur de formation visent une pluralité d'objectifs. Outre la finalité première de renforcement des qualifications des salariés, il s'agit également d'accompagner le changement technologique, de contribuer à l'évolution de l'organisation du travail et de rapprocher l'offre de for-

mation des besoins et de la réalité des entreprises.

Les accords de cofinancement permettent à l'employeur de s'exonérer d'une partie de sa contribution légale (jusqu'à 80 %). En contrepartie, un montant équivalent doit être consacré à la formation sur le lieu de travail. Dans ce cadre, l'organisme de formation participe à la conception et à la mise en oeuvre des stages (40 à 80 heures) qui se déroulent dans l'entreprise.

Le rapide développement de ces accords témoigne d'un intérêt certain de la part des entreprises. À São Paulo, qui concentre environ 50 % de la main-d'oeuvre industrielle, 43 % des entreprises étaient partiellement exemptées en 1993. Bien qu'il soit difficile de mesurer les effets de cet effort de formation, on peut noter que la productivité du travail dans l'industrie a augmenté de 25 % entre 1990 et 1993 (Amadeo, 1994). Les formations mises en oeuvre ont surtout concerné les technologies, la sécurité du travail, mais aussi l'éducation de base. Reflet des insuffisances d'un système éducatif encore très élitiste, une part importante de la main-d'oeuvre brésilienne demeure en effet très peu instruite, voire proche de l'illettrisme (voir tableau 1).

En définitive, le recours aux conventions n'aura constitué qu'une brèche dans le régime commun de l'obligation légale. Cette tentative de réforme n'en demeure pas moins révélatrice d'une inflexion des modalités de régulation de la formation professionnelle. Elle préfigure probablement le passage à un nouveau schéma, faisant davantage de place à l'incitation, notamment en direction de petites et moyennes entreprises, et encourageant la diversification de l'offre de formation.

Cette tendance n'est pas sans rappeler les évolutions en cours dans certains pays européens, tout particulièrement en France, où le financement de la formation continue repose sur une contribution obligatoire des employeurs. En effet, là aussi on s'interroge sur les modes de passage d'un système fondé sur la contrainte à un cadre laissant davantage de place aux contrats. Ainsi, les instruments de politique contractuelle mis au point en France – engagements de développement de la formation ou contrats d'études



Tableau 5
Incidence de la formation professionnelle dans les entreprises chiliennes 1987-1993

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Nombre de stagiaires	174 724	186 857	199 604	232 728	293 679	308 423
Stagiaires/emploi total (%)	5,6	5,7	6,1	6,9	8,0	8,8

Source : Murillo, 1998.

prospectives – offrent un autre exemple d'aménagement de l'obligation légale. Ils permettent en effet aux entreprises qui élaborent un projet de formation négocié avec les pouvoirs publics et les salariés de se dégager de l'obligation légale. En contrepartie, l'État apporte une aide couvrant une partie des coûts de formation. Au Brésil comme en France, ces dispositifs subsidiaires préfigurent une nouvelle forme de régulation de la formation. Les aménagements introduits dans les deux pays par le recours aux conventions correspondent finalement à la recherche d'un équilibre efficace entre obligation légale et adhésion volontaire.

L'option libérale : Argentine et Chili

Se démarquant du modèle latino-américain de formation professionnelle tel qu'il s'est développé au Brésil, l'Argentine et le Chili ont choisi une autre voie pour organiser et financer la formation professionnelle. C'est tout particulièrement le cas au Chili, qui a rompu avec le système antérieur inspiré de l'expérience brésilienne, en privatisant l'organisme chargé de la formation professionnelle continue. L'INACAP (Instituto Nacional de Capacitación) fonctionne aujourd'hui comme un organisme de formation banalisé. En Argentine, en revanche, la formation professionnelle n'a jamais été conçue comme un appareil relevant d'une institution centrale (Gallart in Caillods & Gallart, op. cit.).

En cohérence avec le modèle économique libéral qui les inspire, l'Argentine et le Chili ont adopté des réformes visant à soumettre l'offre de formation à une logique de marché et à réformer le financement public en introduisant des mécanismes concurrentiels. Cependant, même si les politiques de formation des deux pays semblent relever d'une même conception, leur mise en œuvre présente des variantes, notamment compte tenu des différences entre les deux systèmes de formation.

La configuration chilienne contemporaine se caractérise par un montage institutionnel associant un appareil d'enseignement technique dépendant du ministère de l'Éducation et un système de formation professionnelle géré par le ministère du Travail à travers un organisme spécialisé : le SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo). L'enseignement technique représente 40 % des effectifs du secondaire et scolarise environ 20 % du groupe d'âge 15-19 ans.

Bien que demeurant sous la tutelle du ministère de l'Éducation, les lycées techniques et professionnels sont gérés par des communes, des associations à but non lucratif et des entreprises privées. Entre 1980 et 1993, la part des effectifs de l'enseignement technique formés dans des établissements privés est ainsi passée de 28 % à 56 %. Mais si le ministère se désengage de la gestion de l'offre, le financement reste du ressort de l'État par le moyen de subventions. Les établissements gérés par les communes reçoivent une dotation par élève, alors que les autres sont financés sur la base de leur budget avant privatisation, moyennant actualisation. Cette différence de traitement introduit naturellement une disparité dans les conditions de fonctionnement des différentes catégories d'établissement. Par ailleurs, les coûts et la qualité de la formation varient énormément selon le type d'organisme gestionnaire. Dans les établissements gérés par les communes, les coûts unitaires sont 2,5 fois inférieurs à ceux des établissements du secteur privé. Les difficultés ne semblent pas tant liées à la décentralisation et à la privatisation de l'offre qu'au niveau insuffisant du financement public. Peu à peu, la recherche de financements complémentaires a amené les lycées techniques et pro-



fessionnels à développer une capacité de formation professionnelle continue.

Toutefois, la formation professionnelle continue est en grande partie dispensée par le secteur privé en réponse à la demande des entreprises. Les OTE (Organismo Técnico de Ejecución), organismes de formation participant au dispositif public de formation continue, sont reconnus par l'État et supervisés par le SENCE. Les entreprises financent la formation mais peuvent récupérer leur investissement à travers une franchise d'un montant maximum correspondant à 1 % de leur masse salariale annuelle. Le financement de la formation continue repose ainsi sur deux principes complémentaires : stimuler la demande par l'incitation et placer l'offre au service des entreprises, le déclenchement du financement d'actions de formation étant directement lié aux besoins exprimés par les employeurs. Ces dispositions ont remplacé la contribution obligatoire des employeurs, correspondant à 1 % de la masse salariale, qui fut abolie en 1980.

Afin de bénéficier du dispositif, les petites entreprises ont la possibilité de se regrouper sous une forme légale spécifique, les OTIR (Organismos Técnicos Intermedios). Organes fédérateurs organisés sur une base sectorielle ou régionale, les OTIR constituent un intermédiaire entre les organismes de formation et l'entreprise.

Toutefois, en dépit d'une progression du nombre de stagiaires, l'effort de formation continue reste faible au regard des besoins (voir tableau 5).

En outre, malgré une participation croissante, les petites et moyennes entreprises restent majoritairement à l'écart du dispositif de soutien à la formation (voir tableau 6). Ainsi, le dispositif a fonctionné au bénéfice des grandes firmes. Or, le tissu économique chilien est constitué principalement de petites unités qui fournissent l'essentiel de l'emploi global.

À côté du dispositif destiné au renforcement des compétences dans les entreprises, l'État accorde des financements au titre des mesures actives pour l'emploi. Il finance ainsi les organismes qui conçoivent et mettent en oeuvre des formations destinées aux publics vulnérables. Le gou-

Tableau 6
Taux d'utilisation de l'incitation fiscale selon la taille de l'entreprise (%) - Chili

Taille de l'entreprise	Taux d'utilisation de l'incitation (%)		
	1990	1991	1992
Petite (1-49 salariés)	3,7	2,5	5,1
Moyenne (50-199 salariés)	11,8	12,1	14,8
Grande (plus de 200 salariés)	84,5	85,4	80,1

Source : Murillo, 1998.

vernement chilien a lancé en 1990 un vaste programme pour la formation professionnelle des jeunes. Ce dispositif est financé à 50 % par un emprunt auprès de la Banque interaméricaine de Développement. Au cours d'une première phase de quatre ans, 100 000 personnes devaient être concernées. Le projet prévoit également de renforcer les capacités institutionnelles et formatrices du SENCE en matière d'insertion des jeunes.

En ce qui concerne les effets du système sur l'offre, la logique de concurrence s'est traduite pas une réduction des coûts, mais souvent au détriment de la qualité. Par ailleurs, l'absence de système national de certification conduit à une multiplication des titres préjudiciable à la transparence et au bon fonctionnement du marché du travail. Ce problème de certification n'est pas sans affecter les décisions en matière de recrutement et de formation.

En Argentine comme au Chili, l'enseignement professionnel représente une part importante du second cycle de l'enseignement. Ainsi, en 1994, les filières techniques et commerciales constituaient respectivement 19 % et 28 % du secondaire. Dans le cas argentin, l'évolution de l'enseignement technique s'intègre dans un processus plus vaste de refonte du second degré et de ses programmes. La nouvelle structure fait de l'enseignement technique l'une des modalités du second cycle de l'école secondaire (Ministerio de Cultura y Educación, 1997). Outre les aspects structurels et pédagogiques, la réforme concerne aussi la dimension institutionnelle à travers une politique de décentralisation (Pueyo in Caillods &

«Le financement de la formation continue repose ainsi sur deux principes complémentaires : stimuler la demande par l'incitation et placer l'offre au service des entreprises, le déclenchement du financement d'actions de formation étant directement lié aux besoins exprimés par les employeurs. Ces dispositions ont remplacé la contribution obligatoire des employeurs, correspondant à 1 % de la masse salariale, qui fut abolie en 1980.»



«(...) le financement demeure (...) à la charge du secteur public.»

«L'enjeu pour le Mexique est donc de trouver une nouvelle forme de régulation susceptible à la fois de donner plus de poids au secteur privé et aux employeurs et de mobiliser des ressources complémentaires.»

Gallart, op.cit.). Mais, alors qu'au Chili la décentralisation s'effectua en direction des communes, l'Argentine choisit de renforcer les prérogatives des provinces. Ainsi, en 1992, le réseau d'établissements d'enseignement technique, jusque-là géré par le CONET (Consejo Nacional de Educación Técnica), fut transféré aux provinces et à la ville de Buenos Aires. Comme au Chili, le financement demeure donc à la charge du secteur public.

L'effort de rationalisation du cadre institutionnel fut poursuivi en 1995 avec la création de l'Institut national d'Éducation technologique (INET) et l'instauration, au sein du ministère de l'Éducation, d'un Conseil national éducation-travail. À la différence de la situation chilienne ou du modèle brésilien, l'offre de formation professionnelle en Argentine dépend très largement du système éducatif.

La mise en oeuvre complète de la réforme ne sera effective qu'à l'horizon 2000. Néanmoins, les premiers résultats font apparaître certaines difficultés d'ordre administratif qui sont liées au contexte économique et social. Ainsi, le financement de certaines mesures s'avère problématique compte tenu de l'austérité ambiante, qui n'épargne pas le budget des provinces. L'accroissement des dépenses nécessaire à la modernisation des équipements et au recyclage des enseignants pose ainsi problème. La réforme se heurte par ailleurs à une résistance des acteurs, en particulier les enseignants soucieux de préserver leur statut et déjà éprouvés par la détérioration de leur pouvoir d'achat. Dans ce contexte, l'issue finale de la réforme demeure incertaine.

En marge de la rénovation de l'enseignement technique, le ministère du Travail a entrepris un vaste programme de formation des jeunes, similaire à celui mis en oeuvre au Chili. Lancé en 1993, ce dispositif vise à la formation de 200 000 jeunes, sur quatre ans, pour un budget de 400 millions de dollars, négocié avec la Banque interaméricaine de Développement. Un tel effort s'explique par la persistance d'un fort déséquilibre sur le marché du travail, dont sont fortement victimes les jeunes (voir tableau 2).

Outre l'objectif premier d'insertion des jeunes, ce programme constitue égale-

ment un moyen de construire un marché de la formation. Il s'agit ainsi à la fois d'encourager le développement d'organismes privés, afin de diversifier l'offre, et de dynamiser les établissements d'enseignement technique. À cet effet, bien que financée sur des fonds publics, la formation est confiée à des organismes sélectionnés sur une base concurrentielle, à l'issue d'appels d'offre.

Du financement à la certification : la voie mexicaine

Aspiré dans la dynamique d'intégration nord-américaine et dopé par la croissance économique des États-Unis, le Mexique se trouve en première ligne dans la bataille pour la compétitivité. La modernisation de l'appareil de production conditionne en effet le type d'insertion du Mexique dans l'ALENA. L'enjeu consiste à passer d'un modèle reposant principalement sur un système productif peu sophistiqué, utilisant une main-d'œuvre faiblement qualifiée, à des créneaux à plus haute intensité technologiques. Ce passage à l'ère de la spécialisation flexible exige de la part de la force de travail de solides capacités techniques. Or, le Mexique souffre encore d'un déficit de formation de la population active (voir tableau 1). On estime ainsi qu'en moyenne, les travailleurs ont suivi six années d'études et que les jeunes rejoignent le marché du travail après huit années d'enseignement, ce qui correspond à la deuxième année du secondaire.

Le système de formation mexicain comprend, selon un schéma assez classique, un large secteur public partagé entre le ministère de l'Éducation et le ministère du Travail. La rénovation de ce dispositif suppose à la fois la diversification de l'offre et l'augmentation de l'investissement privé dans la formation. L'enjeu pour le Mexique est donc de trouver une nouvelle forme de régulation susceptible à la fois de donner plus de poids au secteur privé et aux employeurs et de mobiliser des ressources complémentaires. L'un des moyens d'y parvenir est de révéler les signaux et les incitations du marché. En d'autres termes, il s'agit de rendre transparente l'acquisition de capital humain.



Au Mexique, comme dans un nombre croissant de pays, cette vision s'est traduite par l'adoption progressive d'un système de formation basé sur les compétences.

Le principe d'un tel système est de reconnaître les compétences des individus, indépendamment de la façon dont ils les ont acquises (enseignement technique, formation continue, apprentissage sur le tas). Toutefois, cette conception n'est pas sans effet sur l'offre, dans la mesure où elle s'appuie sur la modularisation des programmes. Elle doit ainsi contribuer à la flexibilité et faciliter l'éducation permanente. Donner une certification sur une base modulaire répond d'abord aux objectifs d'adaptabilité et de mobilité. Mais les modules permettent aussi aux personnes de conserver des éléments de formation validés et donc de compléter leur certification plus tard, lorsqu'ils en ont l'envie et la possibilité.

Ce schéma de rénovation de la formation professionnelle est porté par un organisme public, le CNCCL (Consejo de Normalización y de Certificación de Competencia Laboral), créé en 1995, dans le cadre d'un projet de modernisation de l'enseignement technique et de la formation, associant les ministères chargés de l'Éducation et du Travail (Ibarra Almada, in Caillods & Mosqueda, op.cit.). À travers la mise en place progressive d'un système d'évaluation et de certification des compétences, le Conseil vise donc à stimuler la demande de formation et à développer un marché de la formation.

Le modèle expérimenté au Mexique décompose la compétence professionnelle en trois éléments :

- les compétences de base correspondant à des connaissances générales exprimées à travers la lecture, l'expression et la communication orale et écrite;
- les compétences génériques décrivant des aptitudes communes à plusieurs métiers et secteurs d'activité (travailler en équipe, planifier, négociateur, etc.);
- les compétences spécifiques qui désignent des capacités issues de connaissances techniques, mobilisant un langage technologique et liées à une fonction productive déterminée.

Pour compléter les incitations du marché, une attention particulière est portée aux petites entreprises et aux chômeurs, afin de faciliter leur accès à la formation. Déjà en 1980, la législation mexicaine fut amendée afin de garantir le droit à la formation pour tous les travailleurs. Les employeurs sont ainsi tenus de mettre en place une commission bipartite pour définir la politique et les plans de formation. Mais, en dépit de ces dispositions légales, nombre d'entreprises n'ont pas mis en place une telle commission et elles sont encore plus nombreuses à n'avoir pas de plan de formation. C'est en particulier le cas de la majorité des petites unités.

Le nouveau programme «qualité intégrale et modernisation» (CIMO) vise à promouvoir la formation et la qualité dans les entreprises de petite taille en mettant à leur disposition une assistance technique adaptée. Ce dispositif fonctionne à travers 63 centres qui associent étroitement les entreprises, les organismes patronaux et les services de l'éducation, au niveau local.

Le programme de bourses de formation pour les travailleurs au chômage (PROBECAT) permet, à ceux qui le souhaitent, d'acquérir progressivement des modules façonnés sur les compétences. Ce programme est mis en œuvre à travers les 99 bureaux du service national de l'emploi auxquels s'ajoutent 51 unités mobiles. En 1996, 8000 chômeurs devaient bénéficier ainsi de formations modulaires.

La nouvelle conception de la certification s'est greffée sur un système de qualification dominé par le ministère de l'Éducation. Bien qu'en cours de modernisation, l'appareil de formation professionnelle initiale semble pour le moment avoir été peu concerné par cette approche (de Ibarrola, Bernal, 1998). À terme, l'adoption d'un système de certification fondé sur les compétences devrait conduire à une mise à plat de l'offre, en particulier d'un enseignement technique segmenté et rigide.

Encore expérimentale, l'approche mexicaine basée sur les compétences amorce un revirement par rapport au schéma antérieur dans lequel l'offre, mais aussi le financement, étaient principalement sous

«Encore expérimentale, l'approche mexicaine basée sur les compétences (...) Il ne s'agit plus pour l'intervention publique de jouer sur l'offre mais, avant tout, d'aménager un environnement favorable à l'investissement dans la formation. L'instrument clé d'une telle stratégie n'est alors plus le financement, mais l'évaluation et la reconnaissance des compétences, l'objectif étant aussi de permettre aux finances publiques de se désengager progressivement du secteur de la formation professionnelle.»



la responsabilité de l'État à travers le binôme ministère de l'Éducation/ministère du Travail. Il ne s'agit plus pour l'intervention publique de jouer sur l'offre mais, avant tout, d'aménager un environnement favorable à l'investissement dans la formation. L'instrument clé d'une telle stratégie n'est alors plus le financement, mais l'évaluation et la reconnaissance des compétences, l'objectif étant aussi de permettre aux finances publiques de se désengager progressivement du secteur de la formation professionnelle.

La réforme mexicaine n'est pas sans rappeler le système national de qualifications professionnelles (ou NVQ) développé en Angleterre. Là aussi l'objectif était d'apporter plus de transparence et de simplicité afin d'assurer un meilleur fonctionnement du marché du travail et de placer l'offre de formation directement à l'écoute des besoins des entreprises et des individus. L'introduction des NVQ reflétait ainsi un changement de stratégie, la priorité étant donnée aux résultats de la formation plutôt qu'aux moyens. C'est cette même logique qui inspire aujourd'hui la modernisation de la formation au Mexique.

Conclusion : intervention publique et marché de la formation

Le modèle latino-américain traditionnel considérait la formation professionnelle comme un service public. Ce schéma, complètement orienté vers l'offre, n'accordait que peu d'importance à la demande. L'instauration d'une obligation légale de financement de la formation professionnelle correspondait bien à cette vision. De nature monopolistique, l'offre de formation avait alors pour fonction de guider l'expansion de la demande au rythme de la modernisation de l'économie. Cette approche du développement et du financement de la formation relevait d'un État fort, planificateur. L'abandon d'un mode de croissance endogène et les impératifs de l'ajustement structurel ont déterminé des transformations profondes des systèmes de formation selon des schémas variables d'un pays à l'autre. Bien que les approches soient assez différentes – en particulier le modèle brési-

lien semble résister davantage – elles partagent une même inspiration d'origine libérale. La formation tend partout à être considérée comme un bien marchand auquel s'appliquent les théories classiques de l'échange. À ce titre, elle se trouve, de façon croissante, soumise à la concurrence. Dès lors, les conditions sont réunies pour qu'émerge un marché de la formation, ce qui n'exclut cependant pas un financement public comme le montrent l'Argentine et le Chili, pays les plus avancés sur la voie du changement.

Les réformes en cours illustrent une évolution dans l'utilisation des instruments des politiques de formation professionnelle. Alors que traditionnellement les pouvoirs publics agissaient principalement sur l'offre et le financement, ils semblent accorder une importance croissante à l'information, au dialogue et à l'aménagement d'un environnement propice à l'investissement privé dans la formation. Cette dynamique est cependant loin d'être stabilisée, en particulier en Argentine et au Mexique.

Pionnier dans le développement de la formation professionnelle, le Brésil semble avoir choisi la voie la plus modérée, en amendant simplement son système. Toutefois, le développement progressif d'une démarche contractuelle témoigne d'une volonté d'aménager un espace de dialogue au sein de l'obligation légale. Au-delà du cas brésilien, cette innovation pose la question plus vaste du rôle de l'approche contractuelle dans les politiques publiques de formation professionnelle.

Le Chili et l'Argentine constituent les exemples les plus radicaux. La primauté accordée à la décentralisation et à la privatisation s'inscrit, en effet, en rupture complète avec les schémas antérieurs. Ces réformes interrogent les missions et surtout les principes d'action de l'État (Peterson, 1997). Elles semblent instaurer de nouveaux modes de régulation régis par une dynamique de marché. Mais, si l'offre de formation est soumise aux règles de la concurrence, la fonction de financement demeure du ressort du secteur public.

Au Mexique, l'élaboration d'un système de qualifications et de certification fondé



sur les compétences insufflé un renouveau dans la façon même de concevoir le financement de la formation. Cette nouvelle approche considère que le niveau insuffisant de l'investissement dans la formation résulte d'abord des imperfections du marché du travail. L'absence de transparence provoquerait notamment une incapacité des acteurs, individus et entreprises, à révéler rationnellement leurs préférences. En corrigeant ce défaut, la mise en place d'un système national de normes de compétence devrait conduire les individus et les entreprises à consacrer davantage de ressources à la formation, rendant ainsi caduques les interventions classiques de type fiscal, qu'elles relèvent de l'obligation ou de l'incitation. On reconnaît là les termes d'un débat qui se trouve au cœur de la réforme des systèmes de formation en Angleterre, mais

aussi en Australie et en Nouvelle-Zélande (Bertrand, 1997).

Engagée dans un processus de réforme structurelle et soumise aux contraintes de la compétitivité et de l'orthodoxie budgétaire, l'Amérique latine offre en définitive un paysage qui rappelle, en bien des points, la situation des pays les plus industrialisés et, singulièrement, celle de l'Union européenne. Les stratégies de réforme du financement de la formation dans les économies émergentes (Argentine, Brésil, Chili, Mexique) illustrent ainsi une gamme d'interventions possibles. Cette diversité reflète bien l'état actuel de la réflexion sur les politiques publiques de formation professionnelle et procède d'une problématique de portée générale sur la recherche d'un équilibre équitable et efficace entre obligation, contrat et marché.

Bibliographie

Amadeo Edward, J., «Retraining under conditions of adjustment : Brazil», *Training Policy Studies*, n° 7, BIT, Genève, 1994.

Atchoarena, D., *Les politiques publiques de financement de la formation professionnelle : repères et réflexions à partir de l'expérience de quelques pays en développement ou en transition*, contribution présentée à la 5ème Conférence internationale sur l'Éducation des Adultes, UNESCO, Institut pour l'Éducation, Hambourg, 14-18 juillet 1997.

Atchoarena, D., «Financing Vocational Education : Concepts, Examples and Tendencies» in *UNESCO/UNEVOC Document*, n° ED/IUG/007, Berlin, 1996.

Atchoarena, D., *Financement et régulation de la formation professionnelle : une analyse comparée*, UNESCO/IPE, Paris, 1994.

Bertrand, O., *Évaluation et certification des compétences et qualifications professionnelles*, UNESCO/IPE, Paris, 1997.

Caillods, F., Gallart, M.A., (dir.), «Educación para el mundo del Trabajo, y Lucha contra la Pobreza», *Informe del taller*, IPE/UNESCO, Paris, 1998.

Caillods, F., Mosqueda, I., (dir.), *Educación para el mundo del Trabajo, la Competitividad y la Integración Social*, IPE/Fundación Polar, Caracas, Venezuela, 1998.

CINTERFOR/ BIT, «Vocational training on the threshold of the 1990s», *PHREE Background Paper Series*, Document n° PHREE/91/35, Washington D.C., Banque mondiale, 1991.

Ducci, M. A., «Financing of vocational training in Latin America», *Training Discussion Papers*, n° 71, BIT, Genève, 1991.

Foy, C., Larraín, G. & Turnham, D., (dir.), «Tensions sociales, création d'emplois et politique économique en Amérique latine», Séminaires du Centre de Développement, OCDE, Paris, 1995.

Gallart, M. A., (dir.), *La formación para el trabajo en el final de siglo : entre la reconversión productiva y la exclusión social*, CIID-CENEP et OREALC-UNESCO, Buenos Aires, Santiago, Mexico, 1995.

Gasskov, V., (dir.), *Alternative schemes of financing training*, BIT, Genève, 1994.



Hausman, R. & Reisen, H., (dir.), *Consolider stabilité et croissance en Amérique latine : quelles politiques, quelles perspectives pour des économies vulnérables ?*, OCDE, Paris, 1996.

Ibarrola, M., de, & Bernal, E., *Tendencias actuales del subsistema de educación tecnológica en México*, IIEP/UNESCO, 1998.

Ministerio de Cultura y Educación. «El nuevo secundario», *Zona Educación*, Año 2, n°14, Argentine, 1997.

Moura Castro, C., de, & Carnoy, M., (dir.), *Seminario sobre reforma educativa en América Latina*, Document n° SOC97-102, Inter-American Bank, Washington, D.C., 1997.

Murillo, J.M., *La formación de recursos humanos en Chile, necesidad de un diseño estratégico*, Seminario Sub-regional sobre Educación para el Mundo del Trabajo y Lucha contra la Pobreza, IIEP/INET/CUD-CENEP, Buenos Aires, 1995.

Peterson, G.E., «Decentralization in Latin America - Learning through Experience», *World Bank Latin American and Caribbean Studies - Viewpoints*, Banque mondiale, Washington, D.C., 1997.

Salama, P., «Quelques leçons économiques de l'histoire latino-américaine récente», *Revue Tiers-Monde*, tome XXXVI, n°144, IEDES, 1995a.

Salama, P., «Pauvretés, les voies étroites d'une issue équitable en Amérique latine», *Revue Tiers-Monde*, tome XXXVI, n°142, IEDES, 1995b.



L'investissement des entreprises dans la formation continue



Norman Davis
Centre des études
politiques,
Université de Sheffield

Introduction

En 1993, 43 % des quelque 900 000 entreprises de plus de 10 salariés des douze États membres de l'Union européenne proposaient une formation à leur personnel. Plus de 15 millions de salariés (28 %) suivaient des cours de formation et les entreprises y consacraient près de 1,6 % de la totalité de leurs coûts salariaux. Ce sont là quelques-uns des principaux résultats d'une enquête menée auprès des entreprises dans le cadre du programme FORCE en 1994 et publiée récemment par EUROSTAT. Cet article décrit brièvement l'historique de cette enquête et quelques-uns de ses principaux résultats concernant les investissements des entreprises dans la formation continue.

Les entreprises considèrent les dépenses engagées pour la formation comme un coût de production. En d'autres termes, l'argent dépensé pour la formation est pris en compte avant le calcul des bénéfices de l'entreprise. Pour cette raison, il ne semblait pas nécessaire jusqu'à récemment de développer des conventions comptables pour définir et enregistrer séparément les dépenses consenties par les entreprises pour la formation. Certes, en France, l'éducation et la formation continues ont été définies par une loi dès 1971, et le code français du travail précise ce que comprend la formation continue dans le cadre des déductions fiscales au titre de la formation. Mais dans d'autres pays, les enquêtes menées pour mesurer les investissements dans la formation ont inévitablement recouru à des concepts et des définitions basés sur leurs exigences nationales et leurs traditions institutionnelles ou culturelles particulières.

On reconnaît de manière croissante partout dans l'Union européenne que la formation des travailleurs constitue un investissement plutôt qu'un coût de production; néanmoins, jusqu'à récemment, il n'était pas possible de procéder à des comparaisons internationales de ces investissements au sein de l'UE. Des tentatives plus anciennes s'appuyant sur des sources nationales de données avaient montré que ces données sont très sensibles à quatre facteurs, à savoir :

- les définitions utilisées pour la formation;
- les secteurs de l'économie et la taille des entreprises;
- les dépenses ou les coûts pris en compte;
- la manière dont les dépenses sont mesurées.

L'enquête sur la formation professionnelle continue

Une enquête menée en 1994 visait à remédier à cette situation. L'enquête sur la formation continue (EFPC) réalisée dans le cadre du programme FORCE dans les douze États membres de l'Union européenne (UE à 12)¹, portait sur un échantillon de 50 000 entreprises. Elle devait refléter la situation de toutes les entreprises de plus de 10 salariés, à l'exception des secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche. L'administration publique, la santé et l'éducation étaient également exclues. L'enquête a permis d'obtenir des données pour 20 secteurs économiques et pour les entreprises réparties en six groupes selon leur taille. Son objectif était de découvrir quelles

L'enquête sur la formation professionnelle continue a permis d'illustrer certains des facteurs qui influencent l'investissement des entreprises dans ce domaine. Il s'agit notamment de la taille de l'entreprise, de son secteur d'activité, du sexe et de la catégorie professionnelle des participants et des thèmes de la formation; en outre, il s'agit de savoir si la formation est organisée par l'entreprise elle-même ou achetée à l'extérieur.

1) Les douze États membres étaient la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.



Tableau 1 :
Types de formation proposés par les entreprises en 1993 et taux de participation des salariés – UE à 12

Type de formation	Pourcentage des entreprises proposant une formation	Taux de participation des salariés (%)
Cours	43	28
Formation en situation de travail	38	20
Conférences, etc.	34	8
Rotation des postes	14	4
Auto-apprentissage	13	3
Tous types	57	n.d.

entreprises proposaient une formation continue en 1993, par taille et par secteur, les types de formation proposés et le nombre et le pourcentage des salariés qui y avaient participé. L'enquête ne prenait pas en compte la formation initiale dispensée dans le cadre de l'apprentissage ou des systèmes en alternance. Les modalités de formation continue retenues étaient les suivantes :

- les cours;
- la formation dans le cadre du travail (y compris sur le tas);
- la participation à des conférences, ateliers, séminaires, etc.;
- la rotation sur les postes de travail, les cercles de qualité;
- l'apprentissage ouvert et à distance, y compris l'apprentissage assisté par ordinateur.

Pour chacun de ces types de formation, l'enquête exigeait que les activités déployées ne soient considérées que dans le cas où l'objectif principal du participant était d'améliorer ou d'approfondir ses qualifications, ses connaissances ou les deux, et que ces activités aient été planifiées par avance à cette fin. L'expérience pratique pouvait faire partie de telles activités, mais la seule expérience du travail n'était pas prise en compte.

Pour les cours de formation, une information complémentaire était collectée, sur le sexe et la catégorie professionnelle des participants, la durée de la formation, le temps consacré aux cours de formation

dans différents domaines, la nature des institutions externes de formation auxquelles recouraient les entreprises et, enfin, le coût des cours de formation. Les entreprises qui dispensaient une formation devaient également répondre à des questions sur la planification et la gestion de la formation, ainsi que sur l'existence de plans ou de budgets de formation.

Cet article se concentre sur l'information recueillie sur les cours de formation. Cependant, pour mettre ces derniers en contexte, il s'avère nécessaire, dans un premier temps, de les comparer à d'autres types de formation proposés par les entreprises (voir tableau 1). Les cours de formation représentaient la modalité la plus fréquente proposée par les entreprises, et également celle à laquelle participait le plus grand pourcentage de salariés.

La proportion des entreprises proposant des cours de formation et les taux de participation variaient fortement selon la taille et le secteur d'activité des entreprises, mais aussi selon les pays. Seules 36 % des entreprises de 10 à 49 salariés proposaient des cours de formation, contre 92 % des entreprises de plus de 1 000 salariés. Entre les secteurs, les différences étaient plus marquées encore, 80 % de toutes les entreprises du secteur banques et assurance offrant des cours de formation, contre 15 % seulement des entreprises du secteur textile. La proportion des entreprises proposant des cours de formation et les taux de participation par rapport à l'ensemble des salariés révélés par l'enquête ont également été calculés pour chaque pays individuellement (voir tableau 2).

Les investissements des entreprises pour les cours de formation sont influencés par une série de facteurs, dont le sexe et la catégorie professionnelle des participants, la durée et les thèmes de la formation, et le fait de savoir si cette dernière est organisée par l'entreprise elle-même ou achetée auprès d'un fournisseur externe. Cet article ne peut pas examiner ces variables dans le détail, mais il peut présenter quelques données générales qui apportent un éclairage intéressant.

Globalement, les différences entre les taux de participation des hommes et des femmes étaient faibles – 29 % de salariés hom-



mes contre 27 % de salariés femmes. Les différences étaient beaucoup plus importantes selon les catégories professionnelles. Plus de 40 % du personnel de direction, des cadres et des techniciens avaient participé à des cours de formation en 1993, contre 34 % des employés de bureau ou des vendeurs, et seulement 17 % des travailleurs manuels. Au niveau de l'UE à 12, dans son ensemble, le temps moyen consacré aux cours de formation par participant était estimé à 45 heures en 1993, les différences étant faibles entre les hommes et les femmes et entre les catégories professionnelles.

Le temps consacré aux cours de formation par participant variait considérablement selon les pays, allant de 139 heures en Grèce et 84 heures au Portugal à 25 heures seulement en Irlande. Les chiffres élevés pour la Grèce et le Portugal peuvent s'expliquer par le fait qu'en dépit du faible taux de participation dans ces pays, bon nombre des cours proposés bénéficiaient d'un financement des Fonds structurels européens et portaient sur une plus longue durée.

Les entreprises étaient invitées à indiquer le temps consacré aux cours de formation selon les différents thèmes. Globalement, dans les douze États membres, plus du quart du temps consacré aux cours de formation portait sur les techniques de production des biens ou des services de l'entreprise. Près de 16 % du temps de formation portaient sur le management en général ou le développement des ressources humaines, et 13 % sur le traitement des données. Les autres thèmes représentaient entre 4 % et 8 %, mais pour plus d'un cinquième des cours de formation, les thèmes n'ont pu être identifiés. La répartition du temps de formation entre les thèmes ne variait pas fortement selon la taille des entreprises.

Dans les douze États membres, le temps de formation se répartissait de manière presque égale entre la formation organisée par l'entreprise elle-même et la formation acquise à l'extérieur. Mais ce pourcentage variait selon les pays. Au Danemark, près des trois quarts des cours de formation étaient assurés par des formateurs externes, alors qu'au Portugal les trois quarts des cours étaient organisés au niveau interne.

Tableau 2 :

Entreprises proposant des cours de formation et taux de participation par pays – 1993

Pays	Pourcentage des entreprises proposant des cours de formation	Taux de participation des salariés (%)
Belgique	42	25
Danemark	79	32
Allemagne	60	24
Grèce	13	13
Espagne	21	20
France	48	37
Irlande	64	43
Italie	9	15
Luxembourg	50	25
Pays-Bas	46	26
Portugal	13	13
Royaume-Uni	58	39
UE à 12	43	28

L'investissement dans les cours de formation

Dans le cadre de l'enquête EFPC, les entreprises devaient identifier les coûts suivants afférents aux cours de formation :

- coûts salariaux des participants;
- frais de voyage et de séjour des participants;
- coûts salariaux des formateurs et du personnel participant à la formation;
- coûts des locaux et équipements utilisés;
- honoraires des institutions de formation externes.

Par ailleurs, les entreprises devaient inclure le coût net de tous les prélèvements destinés à la formation après déduction des subventions obtenues d'instances externes.

Dans la plupart des pays, les coûts salariaux des participants représentaient entre 40 % et 60 % du total des coûts de formation, les honoraires des formateurs externes variaient entre 20 % et 30 %, alors que les coûts salariaux des formateurs internes et du personnel de for-

«Globalement, dans les douze États membres, plus du quart du temps consacré aux cours de formation portait sur les techniques de production des biens ou des services de l'entreprise.»



Tableau 3 :
Coûts des cours de formation en pourcentage des
coûts salariaux et par participant aux cours – par
pays, 1993

Pays	Coûts de formation en % des coûts salariaux	Coûts de formation par participant (SPA)
Belgique	1,4	2065
Danemark	1,3	930
Allemagne	1,2	1216
Grèce	1,1	1607
Espagne	1,0	1450
France	2,0	1563
Irlande	1,5	764
Italie	0,8	1591
Luxembourg	1,3	1535
Pays-Bas	1,8	1775
Portugal	0,7	1112
Royaume-Uni	2,7	1539
UE à 12	1,6	1420

mation représentaient environ 15 % des coûts de formation.

Le Royaume-Uni faisait exception à ce schéma général, puisque le coût des formateurs internes et des autres personnes intervenant dans la formation représentait 36 % du coût total de la formation, alors qu'en Grèce, les honoraires des institutions de formation externes ne représentaient que 8 % des coûts. L'explication de ces écarts illustre les difficultés inhérentes à la collecte et à l'interprétation des données sur les coûts de la formation.

Il est probable que la forte proportion des coûts attribuée au Royaume-Uni aux formateurs internes et aux autres intervenants tient au fait que les questions posées sur ce point dans ce pays étaient plus détaillées que dans les autres pays. On peut penser que les questions posées au Royaume-Uni ont aidé les entreprises à identifier des coûts qu'elles auraient négligés si le questionnaire avait été moins détaillé. Ainsi s'expliqueraient en partie les coûts globalement élevés pour le Royaume-Uni, et il faut se souvenir de ce point en faisant des comparaisons. Le pourcentage des coûts consacrés aux ho-

noraires des formateurs externes en Grèce semble faible, même si l'on tient compte de la proportion relativement petite de la formation dispensée par des formateurs externes dans ce pays. Cependant, du fait qu'une bonne partie de la formation en Grèce était financée par les Fonds structurels européens, il est possible que ces financements aient été versés directement aux formateurs externes, venant ainsi s'ajouter aux coûts directs payés par les entreprises.

En dépit de ces limites, l'EPFC révèle des tendances intéressantes. Comme nous l'avons déjà mentionné, les entreprises de l'UE avaient dépensé environ 1,6 % de leurs coûts salariaux totaux pour les cours de formation, bien que des différences existent entre les États membres (voir tableau 3).

Le coût des cours de formation par rapport aux coûts salariaux était le plus élevé au Royaume-Uni, 2,7 %, et le plus faible au Portugal, 0,8 %. Comme nous l'avons dit, il est cependant possible que le chiffre élevé pour le Royaume-Uni s'explique par la prise en compte d'autres coûts liés aux formateurs internes et aux autres intervenants dans la formation. Si l'on tient compte de ce point pour mieux aligner les chiffres britanniques sur ceux d'autres pays, le pourcentage des dépenses de formation par rapport aux coûts salariaux serait plus proche des 2,0 % observés en France.

Du fait que les coûts de la formation étaient exprimés en monnaie nationale, les chiffres relatifs au coût par participant (voir tableau 3) ont été convertis en standards de pouvoir d'achat (SPA). Ces derniers, basés sur des conventions internationales, visent à gommer les écarts de prix entre les pays et les variations des taux de change. Sur cette base, les dépenses les plus élevées par participant étaient réalisées en Belgique. Cependant, un examen plus attentif montre que cette situation ne résulte pas de la durée plus longue de la formation dans ce pays, de la répartition des participants selon leur catégorie professionnelle ou des thèmes sur lesquels portait la formation. Par ailleurs, le pourcentage des coûts salariaux consacrés à la formation en Belgique n'est pas exceptionnel – il est même légèrement inférieur à la moyenne de l'UE



à 12. L'explication tient plutôt au coût plus élevés des salaires en Belgique. En utilisant la conversion SPA, on peut calculer un indice des coûts salariaux relatifs par salarié à partir des données révélées par l'enquête. Il apparaît alors, si l'on prend l'UE à 12 comme indice 100, que l'indice pour la Belgique se situe à 143, suivi par l'Italie à 119. Viennent ensuite la France (101), l'Allemagne (96) et le Royaume-Uni (85). Les coûts salariaux relatifs les plus faibles se retrouvaient en Grèce (70).

Cet indice a permis de calculer les coûts par participant dans chaque pays, de même que les coûts par heure de formation, ajustés sur la base des coûts salariaux relatifs (voir tableau 4).

Le coût des cours de formation par participant reste variable selon les pays, mais il s'explique largement par les différences dans la durée des cours de formation. Pour la plupart des pays, le coût par heure de formation est proche de la moyenne de l'UE à 12. Il existe trois exceptions : les chiffres faibles pour le Portugal et la Grèce sont probablement dus au niveau élevé de financement accordé à ces pays par les Fonds structurels européens, alors que les chiffres élevés du Royaume-Uni s'expliquent par l'approche différente utilisée pour mesurer ce coût dans ce pays, comme nous l'avons rappelé plus haut.

L'enquête a montré que le pourcentage des coûts salariaux consacré à la formation variait de façon marquée selon la taille des entreprises et que cette augmentation était proportionnelle (voir tableau 5). Cette situation résulte largement du fait que la proportion des entreprises qui proposent une formation augmente également avec leur taille. Les coûts par participant ne varient pas fortement selon la taille des entreprises.

Les investissements pour les cours de formation varient beaucoup plus entre les secteurs. Dans le secteur du bâtiment, par exemple, seuls 0,6 % des coûts salariaux étaient consacrés à des cours de formation. Cette situation s'explique en partie par le fait que de nombreuses entreprises du bâtiment sont petites et, partant, moins susceptibles de fournir une formation. Mais il est également possible que ce secteur s'appuie plus fortement sur les com-

Tableau 4 :
Coûts des cours de formation ajustés par rapport aux coûts salariaux - par pays, 1993

Pays	Coûts de formation ajustés par rapport aux coûts salariaux (SPA)	
	par stagiaire	par heure
Belgique	1441	35
Danemark	1052	27
Allemagne	1273	37
Grèce	2292	17
Espagne	1300	26
France	1544	28
Irlande	883	35
Italie	1339	33
Luxembourg	1366	34
Pays-Bas	1798	27
Portugal	1265	15
Royaume-Uni	1805	45
UE à 12	1420	31

Tableau 5 :
Coûts des cours de formation en pourcentage des coûts salariaux et par participant aux cours, 1993 - par taille d'entreprise

Taille de l'entreprise	Coûts de formation en % des coûts salariaux	Coûts de formation par stagiaire (SPA)
10-49	0,8	1 281
50-99	1,0	1 254
100-249	1,1	1 166
250-499	1,4	1 232
500-999	1,7	1 380
1000 et plus	2,3	1 585
TOTAL (UE à 12)	1,6	1 420

pétences acquises pendant la formation initiale, dans le cadre de l'apprentissage ou d'autres formes d'alternance. Par contraste, les secteurs de la finance, du gaz, de l'électricité, de l'eau et de la poste et des télécommunications consacraient tous plus de 2,5 % de leurs coûts salariaux à la formation en 1993, investissant pour

**Tableau 6 :**

Taux de participation aux cours de formation dans les entreprises disposant et ne disposant pas d'un plan de formation – par pays

Taux de participation des salariés dans les entreprises proposant des cours de formation (%)¹

Taille de l'entreprise	Entreprises disposant d'un plan de formation	Entreprises sans plan de formation
10-49	44	33
50-99	40	25
100-249	41	30
250-499	47	33
500-999	46	42
1000 +	49	45
UE à 10	47	34

(1) à l'exclusion de l'Allemagne et des Pays-Bas

chaque formé une somme bien supérieure à la moyenne de l'UE à 12.

Les plans de formation

L'EFPC demandait aux entreprises qui dispensaient une formation d'indiquer si elles avaient des plans de formation. Dans l'ensemble de l'UE à 12, 28 % de ces entreprises répondaient par l'affirmative, le pourcentage passant de 21 % pour les entreprises de 10 à 49 salariés à 79 % pour les entreprises de plus de 1 000 salariés.

En Irlande, les deux tiers des entreprises disposaient de plans de formation, contre 40 % à 50 % des entreprises en Grèce, en Italie et au Portugal. Par contraste, seules 15 % des entreprises allemandes déclaraient disposer de plans de formation. Ces différences s'expliquent peut-être par l'obligation dans certains pays d'élaborer de tels plans pour obtenir un financement à partir de sources externes, celles de l'UE par exemple, ou celles des systèmes nationaux, tels que le dispositif des prélèvements/subventions en Irlande. Il est également possible que dans certains pays disposant d'une culture de la formation plus solidement implantée et où les entreprises disposent de ressources plus importantes, celles-ci voient moins l'intérêt d'élaborer des plans de formation.

Cependant, l'intérêt réside dans le fait qu'il semble y avoir un lien entre l'existence d'un plan de formation en entreprise et le volume de la formation proposée (voir tableau 6). Dans le groupe des petites entreprises en particulier, le taux de participation des salariés aux cours de formation en 1993 était beaucoup plus élevé dans les entreprises disposant de plans de formation. Toutefois, l'enquête ne situe pas les relations de cause à effet. Le fait d'élaborer un plan de formation peut faire mieux prendre conscience à l'entreprise de ses besoins de formation, et donc l'inciter à offrir davantage de formation. Mais il se peut aussi que les entreprises qui font un grand effort de formation découvrent qu'il leur faut un plan pour mieux gérer cet effort.



Le financement de l'enseignement professionnel en Russie : problèmes et options¹



Ivo Gijsberts
Consultant principal
BMB Management
Consultants for
Development

Introduction

La Fédération de Russie, qui s'efforce de mettre en place une économie de marché et de créer une société civile, doit subir de profondes réformes économiques, politiques et sociales, ce qui ne manque pas d'avoir des répercussions sur le système éducatif, système qui a aidé à transformer la Russie en un pays industrialisé, ayant un sens très marqué de son identité culturelle. Le défi consiste aujourd'hui à préserver les points forts du système éducatif russe, tout en le rendant plus flexible et plus adaptable aux exigences d'une économie de marché et des individus en général.

À cet égard, la situation de la formation et de l'enseignement professionnels est extrêmement importante. Dans une économie développée classique, la formation et l'enseignement professionnels couvrent les besoins de formation de 60 % à 80 % de la main-d'oeuvre.

Aujourd'hui, le système russe de formation et d'enseignement professionnels (voir encadré 1 pour une brève description) est confronté à de nombreux problèmes, qui remontent à l'époque de la planification centrale. Les déficiences du système de formation professionnelle pendant la période de la planification centrale sont expliquées dans d'autres publications (Heyneman, 1994; OIT, 1996; OCDE, 1997).

L'un des objectifs de l'ancien système était de faire en sorte que la majorité des jeunes, à la fin de la scolarité obligatoire, aient acquis les qualifications formelles donnant accès au monde du travail. Les jeunes n'avaient guère d'autre choix que

le système formel. Il n'existait pas vraiment d'autre filière leur permettant de trouver un emploi, le résultat étant un immense réseau d'écoles uniformes, où trop d'enseignants formaient trop d'élèves pendant trop longtemps.

Le second objectif de l'ancien système était d'atteindre une adéquation aussi parfaite que possible entre la formation dispensée et les exigences de l'emploi. Cette approche est à la base de l'organisation «verticale» de la formation professionnelle, organisation dans laquelle des ministères sectoriels contrôlaient la formation - toujours financée par l'État - pour leur propre secteur. Autrefois, un établissement d'enseignement technique et professionnel classique avait pour vocation de préparer des travailleurs formés spécifiquement pour une entreprise donnée. Cela se reflétait bien évidemment dans le programme de formation, les élèves étant formés à des techniques correspondant à une tâche spécifique. Cette approche a entraîné une multiplication des programmes de formation technique et professionnelle.

La formation «verticale» séparait les écoles en fonction des secteurs, partant du principe général que les personnes resteraient toute leur vie dans le même secteur, qui aurait toujours besoin des mêmes compétences. Une telle hypothèse était sans doute valable dans une situation d'économie planifiée, mais n'a plus aucun sens dans une économie fondée sur la concurrence et les forces du marché. Pour contribuer utilement au bon fonctionnement d'une économie de marché, le système de formation technique et professionnelle doit être adapté à ses exigences et devenir plus flexible.

Le gouvernement russe a joué jusqu'à présent un rôle essentiel dans le financement de la formation et de l'enseignement professionnels. Sous la pression de contraintes budgétaires, il tente de conclure des accords qui lui permettraient d'en partager la charge financière, principalement avec les bénéficiaires de la formation : les apprenants et les employeurs. En outre, le mode actuel de financement - basé sur les effectifs d'élèves - n'invite guère au changement. Il est nécessaire de mettre en place un nouveau système d'allocation des ressources budgétaires, basé sur les résultats, qui incitera financièrement les établissements à changer leur comportement.

1) Ce document a été rédigé alors que l'auteur était en détachement et travaillait au projet financé par l'Union européenne «Faire face à l'impact social de la restructuration de l'économie et de la privatisation dans la Fédération de Russie».

**Encadré 1 :****Brève description du système de formation et d'enseignement professionnels en Russie**

Le système russe de formation et d'enseignement professionnels peut être divisé en trois parties : **la formation en milieu scolaire** pour les jeunes, **la formation en entreprise** pour les travailleurs et un **système de reconversion et de mise à jour des connaissances** pour les adultes au chômage.

Le **système de formation en milieu scolaire** a toujours été le plus important, quantitativement, de ces trois sous-systèmes; il permet à la majorité des jeunes Russes d'acquérir des qualifications professionnelles leur donnant accès au marché du travail. Il prévoit deux filières :

- **l'enseignement professionnel de base**, dispensé dans des établissements appelés «écoles professionnelles et techniques» (PTU);
- **l'enseignement technique secondaire**, dispensé dans des établissements d'enseignement professionnel supérieur spécialisé, appelés «écoles techniques», rebaptisés «collèges».

L'enseignement professionnel de base a pour but de prolonger l'enseignement général et de permettre à l'élève d'acquérir des qualifications professionnelles spécifiques. Cette formation est gratuite. En général, les PTU relèvent du ministère de l'Éducation et sont directement financées à partir du budget fédéral. En 1996, le système comprenait 4200 établissements et 1,7 million d'élèves (voir tableau 1).

En revanche, les «collèges» préparent les étudiants à des professions de spécialistes ou techniciens de niveau intermédiaire. Environ 40 % des collèges sont contrôlés et financés par les ministères des secteurs concernés, les autres relevant du ministère de l'Éducation. En 1996, le système comprenait 2600 établissements pour près de 2 millions d'étudiants (voir tableau 1).

La **formation en entreprise**, pour la reconversion ou le perfectionnement professionnel des travailleurs, s'est pratiquement effondrée. La Loi sur les entreprises de 1990 supprime pour celles-ci l'obligation légale d'investir dans la formation de leurs salariés. Avant 1990, chaque entreprise était tenue de former - ou de recycler - ses employés. En règle générale, les grandes entreprises soviétiques possédaient leur propre établissement de formation. Le processus de restructuration des entreprises, lancé après 1990, est largement responsable de la disparition de la formation en entreprise.

Le **système de reconversion et de mise à jour des connaissances, destiné aux adultes au chômage**, n'existait pas avant 1991. La reconversion des chômeurs relève désormais du Service fédéral de l'Emploi et de son réseau d'offices régionaux répartis sur l'ensemble du territoire. Il est intéressant de noter que le Service fédéral de l'Emploi ne possède pas lui-même d'établissements de formation, mais qu'il «achète» des programmes de formation pour les chômeurs en utilisant les structures existantes, PTU et «collèges».

ment sont aujourd'hui plus variées, mais globalement le système doit encore faire face à une grave pénurie de ressources.

Dans cet article, nous décrirons le mode de financement du système de formation professionnelle dans la Fédération de Russie et expliquerons dans quelle mesure le système actuel ne fait que perpétuer le passé. Nous défendrons l'idée selon laquelle une révision du système de financement actuel, fondée sur des indicateurs de performance ou de résultats, pourrait permettre de poser les premiers jalons d'une réforme progressive du système éducatif, destinée à le rendre plus efficace et mieux adapté aux besoins du marché.

Nous commenterons le système actuel de financement de la formation professionnelle, en tenant compte aussi bien du financement de l'État que des autres sources. Puis nous présenterons une solution alternative, qui aurait le mérite d'encourager les établissements de formation à évoluer.

Le financement de la formation et de l'enseignement professionnels

Le financement de la formation et de l'enseignement professionnels est divisé en plusieurs niveaux. Le système s'est plutôt compliqué en raison des restrictions budgétaires et de la réduction de la part affectée au secteur de l'éducation, suite à la crise budgétaire et à l'actuelle tendance à la décentralisation dans la Fédération de Russie.

Les établissements de formation professionnelle de base sont financés par :

- le budget fédéral, dans 70 des 89 régions de la Fédération de Russie;
- le budget régional, dans les 19 autres régions de la Fédération (autrement dit, les 15 régions qui ont choisi d'être exclues de l'accord sur le partage des ressources fiscales, et qui de ce fait ne sont plus éligibles à des subventions fédérales, ainsi que 4 régions qui, à titre expérimental, ont repris la propriété juridique des établissements de formation profes-

2) Ces quatre régions sont : Novgorod, Nizny Novgorod, Samara et la ville de Saint-Petersbourg.

En analysant le système actuel de formation et d'enseignement professionnels en Russie, on peut distinguer deux tendances récentes. La première, inquiétante, est la diminution brutale des ressources et du soutien financier, qui aggrave encore les conditions générales du processus éducatif et met en péril la survie même des établissements d'enseignement existants. La seconde tendance est plus positive, et va dans le sens de l'innovation et d'une diversification des filières éducatives; elle est étroitement liée au processus de décentralisation, qui donne plus d'autonomie aux différentes écoles. Du fait de la décentralisation, les sources de finance-



sionnelle et assument les responsabilités financières qui en découlent²⁾.

Les établissements d'enseignement secondaire technique sont financés soit à partir du budget de la région (dans le cas des 15 régions qui ne sont pas parties à l'accord fiscal), soit à partir du budget fédéral, à travers le ministère de l'Éducation générale et professionnelle ou un ministère couvrant un secteur donné.

En principe, le financement de l'enseignement professionnel, au niveau de base et au niveau du secondaire, qu'il s'agisse du niveau fédéral ou du niveau régional, est fonction des effectifs d'élèves et d'une projection du taux de nouvelles admissions et du taux de succès aux examens de sortie. Pour chaque étudiant est calculée une «allocation», et globalement ces allocations sont censées couvrir le salaire des enseignants, les repas des élèves, les bourses d'études, ainsi que le coût du matériel didactique, fournitures, entretien, rénovation et services publics.

Toutefois, en 1996, l'enveloppe globale allouée aux établissements de formation professionnelle de base par le budget fédéral représentait environ les deux tiers du budget adopté (voir tableau 2). En pratique le budget fédéral ne finance à 100 % que ce qu'il est convenu d'appeler les «postes budgétaires protégés», tels que les salaires des enseignants et les bourses d'études. Les établissements de formation professionnelle ont de plus en plus de mal à financer leur cantine, le chauffage, l'eau et l'électricité. Des exemples ponctuels tendent à prouver qu'en 1997 un tiers environ du budget adopté a été versé aux écoles professionnelles.

Le Trésor public central vire les fonds aux divisions régionales des Finances, qui, en coordination avec la division régionale de l'Éducation, décide de la répartition de ces fonds entre les différents établissements d'enseignement. L'administration régionale est libre d'allouer aux écoles des fonds supplémentaires sur ses propres ressources.

Il y a des écarts considérables entre les régions, dans la mesure où le budget fédéral ne couvre qu'une partie des coûts. Ce qu'une région reçoit du budget fédéral dépend en fin de compte de son pro-

Tableau 1a.

Évolution des inscriptions dans l'enseignement professionnel de base (PTU) (financement de l'État et autre financement)

	1991	1993	1995	1996 (projection)
Établissements	4321	4273	4166	4214
Étudiants admis (x1000)	1306,7	1106,7	1121,7	1067,1
- financement de l'État	1234,4	1007,1	928,2	882,7
- autre financement	72,3	99,5	193,5	184,4
Demandes d'inscription (x1000)	1841,5	1741,6	1689,5	1703,9
Diplômés (x1000)	1210,0	1031,8	1034,1	955,0
- financement de l'État	1140,7	921,5	840,6	784,9
- autre financement	69,3	110,3	193,5	170,1

Source : ministère de l'Éducation

Tableau 1b

Évolution des inscriptions dans l'enseignement professionnel secondaire (total des financements)

	1991	1991	1995	1996
Établissements	2605	2607	2612	2608
Étudiants admis (x1000)	732	644	665	662
Demandes d'inscription (x1000)	2202	1994	1923	1976
Diplômés	623	546	473	494

Source : *National Observatory Report on the Vocational Education and Training System : Russian Federation*, ETF, Moscou, 1997

pre apport à ce même budget par le passé. Les régions riches en ressources naturelles, qui sont donc des contributeurs nets, ont automatiquement un «pouvoir de levier» qui leur permettra de négocier un accord favorable, et elles recevront en général un montant supérieur par étudiant. Cela ne fait qu'accentuer l'inégalité croissante entre les ressources que chaque région consacre à l'éducation.

Rien n'est inscrit au budget pour couvrir le remboursement des investissements ou l'achat de biens d'équipement. Dès lors les écoles ont été gravement sous-finan-



Tableau 2.
Financement fédéral pour les PTU en 1996 (milliards de roubles)

Poste de dépenses	Approuvé pour 1996	Effectivement réalisé en 1996	Réalisation en %
Traitements, salaires et charges	996,3	996,3	100,0
Achat de vêtements	303,7	59,8	19,7
Alimentation	1056,3	512,7	48,1
Dépenses de formation	35,5	-	-
Paiements pour services publics	306,2	276,0	90,1
Bourses d'études	211,1	211,1	100,0
Autres virements	199,0	35,3	17,7
Autres dépenses	107,1	3,8	3,5
Total	3224,2	2095,0	65,0

Source : *National Observatory Report on the Vocational Education and Training System : Russian Federation*, ETF, Moscou, 1997

Introduction de formations payantes

Bien que la constitution prévoit que la formation professionnelle de base est gratuite pour tous, rien n'interdit aux établissements de formation de proposer un certain nombre de cours payants, en général des cours du soir ou des programmes de formation de courte durée validés par un certificat. Les programmes les plus demandés sont les cours d'informatique, les cours préparant au permis de conduire (volet théorique) et les cours de coupe et dessin de mode.

Les «collèges» techniques ont plus de liberté encore et plus de possibilités d'organiser des activités commerciales (voir tableau 3). En premier lieu, ils ont le droit d'accepter des élèves payants au sein de leurs classes ordinaires, mais ces élèves ne doivent pas représenter plus de 25 % du total des inscriptions, pour éviter qu'ils n'en arrivent à être «dominants» au sein des filières de formation. En deuxième lieu, comme leurs enseignants sont en général plus qualifiés, ils sont en mesure de proposer des cours payants très recherchés, tels que des cours de comptabilité, de marketing, de technologies de l'information, sous la forme de cours du soir ou de formation à distance. En troisième lieu, ils organisent des cours préparatoires de courte durée pour les candidats aux examens d'admission, dans les matières qui feront l'objet de ces examens.

Il est intéressant de noter que certains services sont restés gratuits, par exemple les frais de pension, les repas, l'utilisation des manuels scolaires, de l'outillage et des vêtements spéciaux de protection. La notion d'éducation gratuite, telle que prévue par la constitution, interdit peut-être de rendre ce genre de services payants, cela n'est pas très clair. Quoi qu'il en soit, les écoles attachent une grande importance à la gratuité de l'enseignement, car leurs élèves viennent le plus souvent de familles pauvres. Leur capacité à payer certaines prestations, même à un prix insignifiant, est très faible, voire nulle. C'est la raison pour laquelle les écoles attachent une telle importance aux repas qu'elles servent à leurs élèves.

Contrats de formation

Les contrats de formation, ou plus exactement l'élaboration et la mise en oeuvre

«Il y a des écarts considérables entre les régions (...) Ce qu'une région reçoit du budget fédéral dépend en fin de compte de son propre apport à ce même budget par le passé. Les régions riches en ressources naturelles, qui sont donc des contributeurs nets, ont automatiquement un «pouvoir de levier» qui leur permettra de négocier un accord favorable, et elles recevront en général un montant supérieur par étudiant.»

cées. Il en allait d'ailleurs de même avant les réformes, et tout le système se trouve par conséquent complètement obsolète, en termes de matériel, d'installations, etc.

Comment les écoles ont-elles réussi à survivre dans des conditions financières aussi dures ? Les directeurs d'établissement et les administrations régionales de l'Éducation ont pris un certain nombre de dispositions leur permettant de générer d'autres sources de revenus. On peut regrouper celles-ci en quatre catégories :

- mesures administratives;
- introduction de formations payantes;
- contrats de formation;
- activités de production.

Mesures administratives

Le paiement des traitements des enseignants et du personnel a été retardé, les notes d'électricité, d'eau et de chauffage ne sont pas payées, ou bien l'administration régionale reprend parfois à sa charge la responsabilité du paiement de ces factures (comme par exemple en Astrakhan). En outre, tous les travaux de rénovation et de maintenance des écoles ont été remis à plus tard et toutes les sommes prévues à cet effet ont été réorientées vers d'autres usages. On a également limité les achats de matériel didactique.



d'un programme de formation personnalisé, à la demande d'un tiers (par exemple une entreprise ou une agence pour l'emploi), représentent une troisième source de revenus supplémentaires. Il semblerait qu'il n'y ait eu que fort peu de contrats conclus avec les entreprises. Le rôle d'intermédiaire entre l'entreprise d'une part et le prestataire de formation de l'autre est assuré par la division régionale du Service de l'Emploi. Le Service de l'Emploi a conçu ces contrats de formation pour les chômeurs, et ces contrats sont fondés sur des garanties données par les entreprises. Ce genre de formation dure en général de trois à six mois, et elle est financée sur le budget du Service de l'Emploi (SE).

Quelque 50 000 chômeurs ont déjà participé, en 1996, à ce genre de programme de formation, axé sur un emploi spécifique. Leur nombre a chuté considérablement au cours du premier semestre de 1997, pour passer à quelques milliers seulement, en raison des contraintes budgétaires auxquelles le SE était confronté, vu la difficulté croissante à collecter les contributions.

Il y a lieu de noter, en outre, qu'en concluant des contrats avec les écoles, le SE s'est montré très sélectif. Dans la mesure où les programmes de recyclage doivent être élaborés en fonction des exigences du marché de l'emploi, seules certaines écoles sont en mesure d'offrir un tel programme «sur mesure», parfaitement adapté aux besoins du futur employeur. Toutes les écoles professionnelles n'en sont pas automatiquement capables. Certaines opèrent dans une branche pour laquelle il n'y a que très peu de demande. D'autres ne se sont pas encore adaptées au nouvel environnement, habituées qu'elles étaient à suivre et à appliquer uniquement les instructions venues d'en haut.

Activités de production

C'est de loin la méthode la plus fréquemment suivie pour générer des recettes supplémentaires. Toutes les écoles font appel à un moyen ou à un autre pour exploiter les ressources dont elles disposent, soit en vendant les produits fabriqués par les élèves au cours de leur formation, soit en se lançant carrément dans des activités commerciales, pour produire des biens

Tableau 3.

Activités commerciales de formation dans les établissements d'enseignement professionnel secondaire, 1994-1996

	1994	1995	1996
Admissions - total	629,6	664,6	662,0
dont formation payante	56,8	121,2	127,9
% d'admissions en formation payante	9,0	18,2	19,0
Admissions - cours de jour	450,9	477,6	480,0
dont formation payante	33,3	68,9	74,0
% d'admissions en formation payante	7,4	14,4	15,4
Nombre total des élèves	1870,9	1923,3	1975,8
dont formation payante	119,3	228,4	282,3
% d'élèves en formation payante	6,4	11,9	14,3

Source : *National Observatory Report on the Vocational Education and Training System : Russian Federation*, ETF, Moscou, 1997

commercialisables ou pour offrir des services en dehors des heures de cours. Certains établissements disposent également de locaux (salle de banquet, auditorium, chambres d'hôte) qui peuvent être loués à des tiers pour des occasions spéciales ou exploités commercialement.

Les écoles gardent pour elles la plupart des recettes réalisées grâce à ces activités commerciales, pour augmenter leurs ressources. Dans certaines régions, un petit pourcentage des recettes est prélevé par la division régionale de l'Éducation. Ces activités présentent l'avantage de donner une plus grande autonomie financière aux différents établissements de formation, leur permettant de combler les failles éventuelles dans le financement fédéral (ou régional) et d'investir dans de nouvelles installations et un nouveau matériel (par exemple, des laboratoires d'informatique). L'inconvénient est bien sûr que de telles activités risquent de les distraire de leur mission principale et de troubler le bon déroulement des programmes, ce que de nombreux chefs d'établissement reconnaissent bien volontiers.

En conclusion, la décentralisation et une plus grande autonomie des écoles ont conduit à une diversification des sources de financement des établissements, mais dans l'ensemble cela n'a pas compensé

«(...) la décentralisation et une plus grande autonomie des écoles ont conduit à une diversification des sources de financement des établissements, mais dans l'ensemble cela n'a pas compensé le déficit créé par la réduction des subventions fédérales (ou régionales). En outre, cela a creusé les inégalités entre les écoles.»



le déficit créé par la réduction des subventions fédérales (ou régionales). En outre, cela a creusé les inégalités entre les écoles. La majorité d'entre elles, liées à un secteur de l'industrie en déclin, se trouvent dans une situation financière désespérée. Une minorité, des écoles techniques pour la plupart, rebaptisées «collèges», ont fort bien réussi à se créer des recettes supplémentaires, à tel point que la part que constitue la subvention fédérale (ou régionale) ne représente plus qu'une petite partie de leur budget. Les meilleurs «collèges» ne dépendent plus que pour 20 % de leurs ressources des subventions directes de l'État.

Survie du système

Deux questions se posent : pourquoi le système de formation professionnelle ne s'est-il pas effondré, étant donné les problèmes financiers auxquels sont confrontés les établissements et leurs liens ténus avec les entreprises ? Comment se fait-il que le système est encore dans une large mesure intact ?

On peut regrouper les réponses en trois catégories :

- traditions solidement ancrées;
- force d'inertie du système;
- demande de formation.

Traditions solidement ancrées

En Russie, les élèves ayant de faibles moyens financiers (provenant de familles à problèmes et démunies) auront tendance à choisir la filière professionnelle. Il n'y avait autrefois pas beaucoup de solutions de rechange, et il n'y en a guère plus aujourd'hui. La société a tout intérêt à ce que des jeunes qui risqueraient de devenir des fauteurs de troubles ne traînent pas dans la rue, mais soient au contraire encadrés dans un établissement de formation. Cette tendance est renforcée par une autre tradition russe : il est d'usage d'acquérir une qualification professionnelle avant de se lancer sur le marché du travail.

Force d'inertie du système

Les institutions ont elles-mêmes intérêt à ce que les établissements de formation

«fassent le plein» d'élèves et obtiennent un maximum de fonds du budget fédéral ou régional. Plus les écoles auront d'élèves, plus leur budget s'accroîtra, et les emplois et revenus du personnel enseignant s'en trouveront mieux protégés.

Demande de formation

Même durant les périodes de restructuration des entreprises et de réduction des effectifs, on a enregistré, paradoxalement, une demande soutenue de formation professionnelle. Certes les «anciennes professions» sont devenues obsolètes, mais de nouvelles sont apparues sur le marché. Aussi bien les parents que les élèves sont conscients du fait que les chances de trouver un emploi stable sont nettement améliorées par l'acquisition de qualifications professionnelles recherchées sur le marché du travail. Les règles du jeu ont changé, et un certain nombre d'écoles ont commencé à réorienter leurs programmes et à les adapter davantage aux besoins du marché. Les élèves ont très rapidement compris les signaux émis par le marché et choisissent désormais les établissements qui garantissent les meilleurs débouchés. On pourrait qualifier cette tendance de «motivation par le marché».

Au risque de peindre un tableau caricatural, on pourrait dire qu'au cours des cinq premières années de réformes ce sont les deux premières raisons qui ont permis au système de formation professionnelle de survivre, quasiment intact, quoiqu'à un rythme nettement réduit. Au cours des années à venir, la survie du système dépendra en dernier ressort de ses propres efforts d'adaptation aux changements qui interviennent sur le marché du travail, et de sa capacité à fournir un «produit fini» plus attirant pour les employeurs aussi bien que pour les apprenants. Ce n'est qu'à la condition d'inverser ces priorités que le système pourra s'assainir dans un avenir proche.

Politique financière, problèmes et options

Le gouvernement fédéral, en Russie, a joué jusqu'ici un rôle essentiel dans le financement de la formation et de l'enseignement professionnels. Sous la pres-



sion des contraintes budgétaires, le gouvernement fédéral tente de conclure des accords qui lui permettraient de partager la charge financière de la formation professionnelle. Il essaie actuellement de promouvoir ce qu'il qualifie de financement *multi-filières* et *multi-niveaux*. Grâce au système de financement multi-filières, le gouvernement fédéral tente de répercuter une partie des coûts de la formation et de l'enseignement professionnels sur les utilisateurs de la formation, à savoir les élèves (ou leurs parents) et les entreprises. Avec le financement multi-niveaux, le gouvernement fédéral essaie de transférer les coûts de la formation professionnelle vers les niveaux inférieurs de l'administration, à savoir les régions.

Il est un autre problème qui ne semble pas jusqu'ici avoir suffisamment préoccupé les décideurs politiques : le mode actuel de financement étatique - basé sur les effectifs d'élèves - n'invite guère au changement. Bien qu'il soit prévu de faire supporter une partie des coûts de la formation aux élèves et aux entreprises, il est évident que pendant longtemps encore le plus gros des charges sera assumé par le gouvernement.

Dans cette optique, une bonne solution consisterait à utiliser les ressources disponibles plus efficacement et à mettre en place un nouveau *système d'allocation des ressources budgétaires*, basé sur les performances ou la productivité, système qui inciterait les établissements à changer leur comportement. Les différentes options sont évaluées ci-dessous.

Le financement multi-filières

La formation professionnelle ne devrait pas être considérée uniquement comme un «service d'intérêt public». D'une part, l'individu qui suit une formation en retire des avantages personnels, parce qu'il peut espérer obtenir un salaire supérieur grâce aux qualifications acquises - et cela pendant sa vie entière. D'autre part, les employeurs peuvent ainsi recruter une main-d'œuvre qualifiée, qui leur permettra d'accroître leur productivité et leurs bénéfices. C'est pourquoi la charge du financement de la formation professionnelle ne devrait pas incomber uniquement à l'État.

Si l'on accepte une telle affirmation dans le contexte russe, on est amené à se poser la question suivante : quelle part de la responsabilité financière devrait retomber sur les utilisateurs de la formation, élèves et employeurs ?

Dans la Russie d'aujourd'hui, il serait bien difficile de déterminer exactement quelle devrait être la contribution des élèves. Il est facile de se rendre compte que les individus ne sont pas en mesure de payer une formation professionnelle en milieu scolaire. 22 % des Russes vivent actuellement au dessous du seuil de pauvreté (défini par rapport à un niveau de subsistance minimum de 349 000 roubles par mois, soit 70 dollars) : les chiffres sont parlants.

Par ailleurs, il existe une multitude de cours de type commercial qui attirent les individus disposés à payer des frais de scolarité minimums. Il s'agit de cours «hors-programme» (par exemple des cours d'anglais ou d'informatique), ou de cours de préparation à certains examens d'admission, ou de modules de formation (gestion, marketing, comptabilité, restauration, coiffure, dessin de mode, etc.). Certains de ces cours sont organisés par des «écoles professionnelles et techniques» (PTU) et par des «écoles techniques» («collèges»), beaucoup le sont par des établissements privés. Ce type d'enseignement payant est de plus en plus fréquent, non seulement à Moscou mais également dans les régions.

Une telle tendance - associée au fait qu'un grand nombre de collèges techniques accueillent des élèves payants au sein de leurs programmes ordinaires - signifie qu'il existe, dans la population, des catégories d'individus qui ont la capacité de payer leurs cours de formation et sont disposés à le faire, surtout si cela doit améliorer leurs chances de s'assurer un emploi mieux payé.

Les écoles n'ont pas encore commencé à exploiter cette possibilité, en raison de l'obligation qui leur est faite par la Constitution de dispenser une formation professionnelle de base gratuite. Mais à l'avenir, une solution consisterait peut-être pour elles à augmenter la contribution des élèves au coût global de l'enseignement professionnel.

«Sous la pression des contraintes budgétaires, le gouvernement fédéral tente de conclure des accords qui lui permettraient de partager la charge financière de la formation professionnelle (...) Grâce au système de financement multi-filières, (...) répercuter une partie des coûts de la formation et de l'enseignement professionnels sur les utilisateurs de la formation (...) Avec le financement multi-niveaux, (...) transférer les coûts de la formation professionnelle vers les niveaux inférieurs de l'administration (...)»



«Dans de nombreux pays, les employeurs assurent une part importante du financement de la formation professionnelle. Ce n'est plus le cas en Russie. Ils n'ont plus aucune obligation statutaire d'investir dans la formation. Du même coup, et compte tenu également de la crise économique que traversent de nombreuses entreprises, celles-ci ont pratiquement cessé d'investir dans la formation.»

«La responsabilité du financement de la formation professionnelle, qui incombait jusqu'ici au niveau fédéral, pourrait être déléguée au niveau sub-national, c'est à dire aux régions. Reste à savoir où les régions iront se procurer les ressources nécessaires pour faire face à ces nouvelles obligations.»

Dans de nombreux pays, les employeurs assurent une part importante du financement de la formation professionnelle. Ce n'est plus le cas en Russie. Ils n'ont plus aucune obligation statutaire d'investir dans la formation. Du même coup, et compte tenu également de la crise économique que traversent de nombreuses entreprises, celles-ci ont pratiquement cessé d'investir dans la formation.

Jusqu'ici, les employeurs ont été tenus à l'écart du processus de réforme du système de formation et d'enseignement professionnels en Russie. Exception faite de la participation, à certains stades, du Service fédéral de l'Emploi, les décisions ont toutes été prises par les responsables politiques de l'éducation. Or si la Russie veut réellement réformer son système de formation et d'enseignement professionnels pour l'adapter davantage aux besoins du marché, il faudra mettre au point une véritable stratégie, à l'élaboration de laquelle devront participer les principaux employeurs, les entreprises en général et les organisations patronales.

Une possibilité consisterait à augmenter de 1 % ou 2 % la taxe de formation payée par les entreprises (calculée sur la masse salariale ou sur les bénéfiques), qu'un certain nombre de régions ont instituée. Une partie ou la totalité des sommes ainsi collectées pourrait être versée sur un fonds spécial, destiné à financer (en tout ou en partie) les coûts supportés par les régions au titre de l'enseignement professionnel. Ce fonds pourrait être géré sur une base tripartite, avec des représentants des employeurs, des salariés et du gouvernement. Si les employeurs étaient tenus légalement de contribuer à ce fonds pour la formation, cela les inciterait à s'intéresser à la réforme du système.

La Hongrie a créé un tel «Fonds pour la formation professionnelle» et a institué l'obligation pour les entreprises de consacrer 1,5 % de leur masse salariale à la formation. Les entreprises ne sont pas tenues de verser au Fonds la totalité de cette somme. Elles sont autorisées à financer leurs propres programmes et peuvent aussi subventionner directement des établissements de formation. Toutefois, la situation économique désastreuse dans de nombreuses régions de Russie entrave la création de tels fonds, tout au moins dans

un avenir proche. En Russie, 85 % des recettes fiscales proviennent des entreprises, ce qui représente un contraste frappant avec la situation habituelle dans les pays de l'Union européenne. En raison de cette pression fiscale très lourde, les entreprises ont tendance à ne pas respecter leurs obligations et ont recours à toutes sortes de stratégies d'évasion fiscale. Dans un tel climat, vouloir leur imposer une taxe supplémentaire ne servirait probablement à rien. Il faudra du temps et de meilleures conditions économiques pour mettre en place de tels fonds, ainsi qu'une réforme du système fiscal, afin d'alléger la charge qui pèse sur les entreprises.

Le financement multi-niveaux

Le gouvernement fédéral est actuellement obligé de restreindre considérablement le budget de l'État. Pour réduire ses dépenses, il redistribue les charges étatiques entre plusieurs niveaux de gouvernement. La responsabilité du financement de la formation professionnelle, qui incombait jusqu'ici au niveau fédéral, pourrait être déléguée au niveau sub-national, c'est à dire aux régions. Reste à savoir où les régions iront se procurer les ressources nécessaires pour faire face à ces nouvelles obligations.

Des idées de ce genre ont été évoquées en 1997. Toutefois, avant de déléguer les responsabilités financières à des «niveaux inférieurs», il faudrait quantifier les dépenses nécessaires pour chaque région et évaluer les ressources requises.

Il s'agit là d'un problème important, qui devrait être examiné de toute urgence. Dans une optique de théorie des finances publiques, les services publics uniquement utilisés à l'intérieur des frontières d'une région donnée devraient être financés au plan local, par le gouvernement régional. Cela s'applique très certainement à la formation professionnelle, car ce sont les entreprises locales et la communauté locale en général qui tirent profit de l'existence d'établissements de formation professionnelle. Les responsables politiques de l'éducation, au niveau fédéral, ont là un argument solide en faveur d'un transfert de la responsabilité financière de la formation et de l'enseignement professionnels vers les régions.



Cela dit, avant d'aller plus loin dans ce sens, il faut prendre une première mesure essentielle, à savoir quantifier le budget de la formation et de l'enseignement professionnels dans chaque région et vérifier si ce budget peut être couvert par les ressources disponibles au niveau régional. Le gouvernement fédéral est tout à fait fautif à cet égard, car de nombreuses dépenses de sécurité sociale ont été répercutées sur le budget des administrations régionales ou locales, sans qu'on se soit jamais posé la question de savoir si les ressources locales seraient ou non suffisantes pour les assumer.

Ce problème du financement «inter-gouvernemental» en Russie est très complexe et en pleine évolution. La redistribution des dépenses obligatoires entre les différents niveaux de gouvernement ne représente qu'un aspect du problème, il reste également à régler les questions du partage des recettes fiscales, de la fixation du taux de l'impôt et de la péréquation entre les régions à revenus élevés et celles qui ont de faibles revenus. Ces problèmes sont loin d'être résolus, et il est de ce fait difficile de décider de transférer aux régions la charge financière de la formation et de l'enseignement professionnels.

Sur une base expérimentale, quatre régions ont accepté de financer elles-mêmes leur système de formation professionnelle, sur le budget régional, à partir de 1997. Elles ont reçu en échange une promesse du gouvernement fédéral, qui s'est engagé à leur verser la totalité des financements qui avaient été prévus pour elles en 1995 et 1996, financements calculés sur la base du nombre d'élèves inscrits. Il sera intéressant de suivre de près cette expérience, mais il faut bien préciser que les régions participant à l'expérience sont industrialisées et relativement plus riches que la moyenne.

Un nouveau système de répartition des ressources budgétaires

Jusqu'ici, la procédure budgétaire³ dans la Fédération de Russie s'est toujours inspirée, à tous les stades, de la logique qui consiste à distribuer passivement les ressources disponibles entre les structures et les services existants. Une nouvelle logique s'impose, en vertu de laquelle on

verrait les structures et les services en concurrence les uns avec les autres en vue d'obtenir une meilleure part des maigres ressources existantes, ce qui déclencherait un réflexe d'adaptation de ces structures aux nouvelles priorités politiques et aux contraintes budgétaires.

Dans les pays occidentaux, on est de plus en plus conscient de l'importance de la méthode d'allocation des ressources budgétaires, en tant qu'instrument permettant d'obtenir des acteurs institutionnels le comportement désiré. En d'autres termes, en utilisant la bonne méthode de répartition des ressources budgétaires, il est possible de faire passer un message et de faire comprendre aux établissements d'enseignement ce qu'on attend d'eux; il est donc possible d'introduire des changements.

Un système d'allocation des ressources budgétaires basé sur des normes de dépenses par élève et sur le nombre d'élèves inscrits (calcul en fonction des données en amont) ne permet pas aux autorités responsables de l'éducation de réaffecter les ressources comme elles le souhaiteraient. Un tel système est rigide. Il empêche de récompenser les écoles qui proposent des programmes novateurs et de pénaliser celles qui renâclent à l'idée de changer leurs programmes. Il ne fait que renforcer le statu quo. Aussi longtemps que les écoles parviendront à attirer un nombre minimum de nouvelles inscriptions, leur existence ne sera pas en danger et elle continueront à fonctionner comme elles l'ont toujours fait.

Dans l'optique du passage de la Russie d'une économie planifiée et centralisée à une économie de marché, où les différents producteurs et consommateurs prennent leurs propres décisions, le système actuel de financement basé sur des normes de dépenses ne fait qu'entraver les réformes nécessaires du système de formation professionnelle en milieu scolaire. Le fait même de changer la manière dont le gouvernement fédéral (ou, selon les cas, régional) finance la formation professionnelle pourrait représenter un signal important pour les écoles aussi bien que pour les élèves.

Comment concevoir un système de financement capable de faciliter cette in-

«(...) la procédure budgétaire dans la Fédération de Russie s'est toujours inspirée, à tous les stades, de la logique qui consiste à distribuer passivement les ressources disponibles entre les structures et les services existants. Une nouvelle logique s'impose, en vertu de laquelle on verrait les structures et les services en concurrence les uns avec les autres en vue d'obtenir une meilleure part des maigres ressources existantes, ce qui déclencherait un réflexe d'adaptation de ces structures aux nouvelles priorités politiques et aux contraintes budgétaires.»

3) Pas seulement pour l'éducation, mais dans tous les secteurs.



«En principe, les écoles reçoivent un financement pour rémunérer un service sur un marché où le principal client est le ministère de l'Éducation. On peut définir le «rendement» de plusieurs façons, mais peut-être faut-il ici s'en tenir au rendement «formel» d'une structure éducative.»

version des priorités ? On pourrait envisager d'adopter un modèle fondé sur les performances ou un système budgétaire basé sur le rendement. Dans un tel système, les sommes réservées à la formation professionnelle seraient affectées en fonction du «rendement» du système, autrement dit du nombre des diplômés (données en aval).

En principe, les écoles reçoivent un financement en contrepartie d'un service presté sur un marché dont le principal client est le ministère de l'Éducation. On peut définir le «rendement» de plusieurs façons, mais peut-être faut-il ici s'en tenir au rendement «formel» d'une structure éducative. Sous cet angle, le rendement se limite aux élèves qui obtiennent un certificat à la fin d'un cours particulier ou un diplôme à la fin de leurs études.

Les écoles devraient être autorisées à dépenser leur subvention comme bon leur semble, elle devraient avoir la possibilité de décider librement, par exemple, d'augmenter les salaires des enseignants, ou d'acheter plus de matériel, et cela aux dépens d'autres lignes budgétaires.

Le système de financement pourrait être conçu en liaison avec les programmes. Cela permettrait aux autorités responsables de l'éducation de bloquer les fonds alloués à des programmes dépassés et d'inadaptes aux besoins du marché et de réaffecter ces fonds à des programmes de formation novateurs, orientés vers les qualifications recherchées sur le marché.

Dans un tel modèle budgétaire, orienté en fonction des programmes, les élèves choisissent les écoles en fonction des cours qu'ils veulent suivre; il y a donc concurrence entre les écoles. Les cours de formation sont divisés en catégories, en fonction du coût du programme. Tous les programmes de formation sont classés dans l'une ou l'autre de ces catégories, dont chacune reçoit une «subvention par élève» différente. Les écoles pourraient recevoir leur subvention en bloc, une fois par année, ou en plusieurs fois, en fonction des rapports financiers soumis aux autorités responsables de l'éducation. Si des élèves abandonnent leurs études, le montant total de la subvention est automatiquement réduit. En effet, le nouveau modèle est une combinaison de deux ty-

pes de financement : un financement lié aux inscriptions (données en amont) et un financement lié au rendement (données en aval).

La somme à verser pour chaque élève serait déterminée en prenant en compte la somme totale disponible pour le secteur et le coût de la formation (enseignants, bâtiments, matériel, etc.), mais varierait d'un programme à l'autre. Les catégories de programmes auraient ainsi des coûts unitaires différents. Un tel système a déjà été expérimenté au Danemark et aux Pays-Bas, et il pourrait constituer un modèle pour les autorités russes.

Conclusion

La confusion règne actuellement dans le système russe de formation et d'enseignement professionnels. On ne peut plus, c'est évident, gérer les choses comme par le passé, l'ancien modèle étant totalement inadaptes aux exigences d'une économie de marché. Le système risque de devenir de plus en plus obsolète, si l'on n'impose pas des innovations et des changements majeurs.

Par bonheur, de nombreuses personnes actives dans le système sont parfaitement conscientes de ce risque et de l'énorme tâche qui les attend. Au niveau local, des actions très intéressantes ont été entreprises, dans un effort de réorientation du système. Toutefois, on dénote toujours une tendance sous-jacente, consistant à préserver autant que possible les méthodes du passé, en attendant le retour du bon vieux temps. Certains n'ont toujours pas compris que ces jours-là ne reviendront plus.

Le gouvernement fédéral a progressivement réduit ses subventions aux différents secteurs, créant ainsi des déficits structurels que les gouvernements régionaux auront bien du mal à combler. Cette tendance ira probablement s'accroissant et, d'ici quelques années, il y aura eu transfert complet de la responsabilité financière du budget fédéral aux budgets régionaux. À partir du moment où les régions supporteront seules la charge financière de la formation professionnelle (et seront légalement propriétaires des biens d'équipement relatifs au système, tels que les terrains, les bâtiments, le matériel,



etc.), les régions auront également le pouvoir de réformer le système et de l'adapter aux demandes du tout nouveau secteur privé.

C'est là le fond du problème. De nombreuses régions n'ont pas encore de secteur privé digne de ce nom, a fortiori aucun secteur privé disposé à faire de nouveaux investissements. Quoi qu'il en soit, la région est mieux placée pour jouer un rôle moteur, décider de réorienter le système, modifier le nombre et la distribution des écoles professionnelles, prendre des décisions difficiles - supprimer des formations ou fusionner certains cours - et encourager la mise en oeuvre de nouveaux programmes de formation. En outre, la région connaît mieux l'environnement économique local et peut réagir rapidement, en décidant de promouvoir et de financer de nouveaux programmes, à condition que ces programmes satisfassent aux normes de qualité exigées.

Quand ils s'attelleront à cette tâche, les gouvernements régionaux seront inévitablement obligés de partager davantage la charge financière de la formation avec ses bénéficiaires directs : les élèves et les entreprises. Cela étant dit, il ne faut pas croire que ce partage des coûts se fera automatiquement. Le public a tendance à considérer que la formation et l'enseignement professionnels ne représentent qu'une forme assez médiocre d'éducation, qui jusqu'à présent a toujours été gratuite. Pourquoi faudrait-il se mettre à la payer ?

Le (futur) partage des coûts ne sera accepté qu'à condition de garantir (à l'ave-

nir) un enseignement de meilleure qualité, qui exigera un effort continu et concerté de la part de toutes les parties prenantes au système : décideurs politiques, administrateurs, chefs d'entreprises, directeurs d'établissements, enseignants. Et pour promouvoir cette nouvelle démarche, il faudra mettre en place un système d'attribution des ressources budgétaires qui prévoie, pour les établissements d'enseignement, des incitations financières les encourageant à améliorer la qualité de leur programmes. En d'autres termes, l'argent ne sera plus réparti également entre les différentes écoles en proportion du nombre des inscriptions; les établissements qui auront amélioré leur qualité recevront davantage, ceux qui n'auront pas réussi à améliorer leur qualité recevront moins.

Mettre au point un tel système ne sera pas une tâche aisée. Les gouvernements, dans les pays occidentaux, en ont fait l'expérience et savent qu'une telle approche doit absolument être transparente, facile à gérer et que toute fraude devrait être impossible. Les règles du jeu devraient être claires, et notamment la façon d'évaluer la qualité : taux d'abandon plus bas, plus de succès aux examens finals, moins d'heures de cours, ou d'autres indicateurs - ou une combinaison de ceux-ci ? Voilà les problèmes qui devraient être discutés, entre autres, avant de décider d'introduire un modèle d'attribution des ressources basé sur le rendement. Une assistance technique de la part des pays occidentaux, fondée sur leur propre expérience, représenterait certainement une aide précieuse.

«(...) la région est mieux placée pour jouer un rôle moteur, décider de réorienter le système, modifier le nombre et la distribution des écoles professionnelles, prendre des décisions difficiles - supprimer des formations ou fusionner certains cours - et encourager la mise en oeuvre de nouveaux programmes de formation. En outre, la région connaît mieux l'environnement économique local et peut réagir rapidement, en décidant de promouvoir et de financer de nouveaux programmes, à condition que ces programmes satisfassent aux normes de qualité exigées.»

Bibliographie

Heyneman, Stephen P., *Education in the Europe and Central Asia Region : Policies of Adjustment and Excellence*, document de discussion interne n° 145, Banque Mondiale, Washington, 19 août 1994.

Johanson, Richard. *A Case Study : Technical Vocational Education and Training in Russia*, document rédigé pour l'Organisation Internationale du Travail, Genève, 7 août 1996

OCDE. *Review of National Policies for Education - The Russian Federation*, Rapport d'enquête, Paris, 30 avril 1997.

OCDE. *The Reform of Education in New Russia*, document d'information pour le rapport général de l'OCDE sur la politique de l'éducation, élaboré par le ministère de l'Éducation générale et professionnelle, non daté.

ETF. *National Observatory Report on the Vocational Education and Training System : Russian Federation*, rapport élaboré par l'Observatoire National de la Fédération de Russie, Moscou, septembre 1997 (projet).



Regina Görner

Membre du comité directeur
du DGB

Jobst R. Hagedorn

Membre du comité directeur
de la Fédération des associa-
tions patronales allemandes,
Cologne

Entretien sur le financement de la formation profession- nelle en République fédérale d'Allemagne

La formation professionnelle est assurée en Allemagne par les entreprises et les écoles professionnelles (dans le cadre du système dual). D'une manière générale, les deux instances se partagent son financement : d'un côté les entreprises financent leur part de la formation, à savoir la rémunération des apprentis et les coûts des formateurs; de l'autre, les pouvoirs publics (c'est-à-dire les Länder et les communes) assument les coûts de l'école professionnelle. Le financement de la formation professionnelle en entreprise fait actuellement l'objet d'un très vif débat entre les partis politiques, mais aussi entre les associations d'employeurs et les syndicats.

Introduction

La position des associations d'employeurs, présentée ci-après par Monsieur Jobst R. Hagedorn (*Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände* - Fédération des associations patronales allemandes, Cologne), est la suivante : il était judicieux de confier la responsabilité financière de la formation aux entreprises. Certes, quelques détails du système actuel doivent être modifiés, par exemple le temps passé à l'école professionnelle et la rémunération élevée des apprentis dans certains secteurs. Mais un financement basé sur un système de prélèvements est inacceptable, car il risquerait fort d'inciter les entreprises à réduire leur offre de places d'apprentissage. Cette crainte semble justifiée par l'expérience négative faite en France avec un tel système de prélèvement obligatoire.

Les syndicats en revanche, comme l'explique Madame Görner (membre du comité directeur de la Confédération allemande des syndicats - DGB), sont favorables à une formation professionnelle en entreprise financée par un fonds commun. Ils critiquent le fait que le système de financement actuel ne permet pas de garantir à l'ensemble des jeunes un poste d'apprentissage. Un fonds commun de financement permettrait de disposer de fonds suffisants pour inciter les entreprises à former des jeunes au-delà de leurs propres besoins. Les syndicats préconi-

sent cette autre structure de financement en faisant référence au système AER du Danemark.

Comment est réglementé le financement de la formation professionnelle dans le système dual de formation ? Comment est financée la formation professionnelle en entreprise ?

R.G. : Les entreprises financent à titre individuel les salaires des formateurs, les équipements techniques de la formation en entreprise et la rémunération des apprentis. Les Länder et les communes versent les salaires des enseignants de l'école professionnelle et financent les équipements techniques des écoles professionnelles.

R.G. : Ce partage équitable des responsabilités dans le financement de la formation se modifie actuellement au détriment des pouvoirs publics : les entreprises étant moins disposées à former les jeunes, celles qui dispensent une formation sont de plus en plus subventionnées par le contribuable. Dans l'ex-RDA, c'est le cas d'ores et déjà pour les deux tiers des contrats d'apprentissage. En Allemagne de l'Ouest également, il existe de plus en plus d'incitations financières publiques pour la formation en entreprise. Il faut ajouter que des formations plus nombreuses sont aujourd'hui proposées sous une forme purement scolaire pour compenser le manque d'enthousiasme des entreprises.



R.G. : Dans le secteur du bâtiment en Allemagne, le financement de la formation professionnelle, basé sur une convention collective, est assuré depuis des années par les cotisations de l'ensemble des entreprises.

J.H. : En Allemagne, le financement de la formation professionnelle en entreprise est un financement partagé. En premier lieu, les entreprises prennent en charge les coûts directs de la formation en entreprise. Il s'agit en particulier de la rémunération des apprentis, qui leur est versée directement chaque mois. L'entreprise paie également les charges patronales usuelles en Allemagne, c'est-à-dire les cotisations aux caisses de retraite, de chômage, d'assurance maladie et assistance, ainsi que l'ensemble des cotisations aux caisses d'assurance accident. Enfin, l'entreprise verse les primes spéciales offertes à Noël, à l'occasion des vacances ou d'autres événements. Outre ces coûts directs de la formation, les entreprises assument des coûts indirects. Il s'agit par exemple des coûts du personnel de formation, du matériel et des équipements de formation, tels que les machines, et de leur utilisation, du rebut produit lors de la formation dans le flux de la production, ainsi que du matériel pédagogique, etc. Le second volet de la formation professionnelle, l'enseignement de nature plus théorique dispensé à l'école professionnelle, est financé par les Länder.

J.H. : Ce système fait ses preuves depuis des décennies et il n'est nullement contesté, du moins par les entreprises. L'avantage de la formation pour l'entreprise est de préparer un personnel futur bien qualifié. L'avantage pour l'ensemble des entreprises réside dans le fait - compte tenu du degré élevé de standardisation des diplômes - que les formations sont comparables; cela permet de chercher de manière ciblée sur le marché de l'emploi un personnel possédant une certaine qualification, et de réduire le temps de formation interne à l'entreprise du personnel recruté à l'extérieur.

J.H. : Le travailleur qui a acquis ses qualifications dans le cadre du système dual en entreprise a de très fortes chances d'être embauché par l'entreprise qui l'a formé, mais il acquiert également un di-

plôme transférable. Le diplôme acquis dans le système dual de formation professionnelle permet aux jeunes de changer d'emploi sans grands problèmes, puisqu'il est reconnu et apprécié.

Que critiquez-vous dans la structure de financement actuelle ?

R.G. : Le système actuel de financement ne permet pas de garantir à tous les jeunes une place d'apprenti. À la rentrée, seules trois places d'apprenti seront disponibles pour quatre candidats. Les variations de la conjoncture et de la démographie entraînent toujours un déséquilibre entre l'offre et la demande.

R.G. : Subventionner les places de formation en entreprise par le biais des impôts n'incite pas les entreprises, bien au contraire, à prendre en charge elles-mêmes le coût de la formation, ce qui mine progressivement l'ensemble du système.

R.G. : Les besoins à long terme de l'économie ne sont pas pris en compte par la décision individuelle des entreprises en matière de financement de la formation. Les entreprises essaient en outre de réduire leurs dépenses de formation. Si elles ont besoin à court terme de moins de personnel qualifié et si de nombreux travailleurs qualifiés sont disponibles sur le marché de l'emploi, il est souvent difficile de justifier l'activité de formation par l'intérêt de l'entreprise, d'autant plus que l'utilité de la formation est difficilement quantifiable.

R.G. : Le système actuel de financement ne comporte pas d'incitations pour développer la formation, mais tend au contraire à démotiver les entreprises. Les entreprises qui dispensent une formation ont des coûts que n'ont pas celles qui ne forment pas d'apprentis, et cela entraîne des distorsions de concurrence qui favorisent ces dernières.

R.G. : Même si les entreprises continuent à percevoir l'utilité de la formation pour leurs propres besoins, rien ne permet plus, sur le plan des coûts, de légitimer le fait qu'elles forment des apprentis au-delà de leurs propres besoins. Pour des raisons de qualité et de praticabilité, il n'est guère judicieux de contraindre les



entreprises à former leurs propres travailleurs futurs, mais il est pourtant indispensable de former davantage de jeunes que ceux dont les entreprises ont besoin dans l'immédiat. Dans la pratique, ce point a toujours joué un grand rôle. À l'heure actuelle, moins de 30 % des entreprises forment des apprentis, et elles le font de plus en plus dans le seul but de couvrir leurs propres besoins. Le système de financement actuel ne permet pas d'obtenir que les entreprises jugent normal de former davantage d'apprentis que ceux qui leur sont directement nécessaires.

R.G. : Il faut en outre critiquer le fait que le remplacement des places d'apprentissage perdues, qui doit être assuré par les pouvoirs publics, entraîne une augmentation des dépenses de l'État.

J.H. : Les employeurs justifient leurs critiques par l'évolution de ces dix dernières années. Les syndicats ont imposé une réduction de la durée du travail, qui a fortement diminué le temps de présence des jeunes formés dans l'entreprise. La durée hebdomadaire du travail dans l'industrie métallurgique a été abaissée de 40 à 35 heures, mais le temps passé à l'école professionnelle par les apprentis est toujours de douze heures par semaine. Par ailleurs, les écoles ont souvent réparti ces douze heures sur deux journées de six heures, ce qui a pour conséquence que les formés ne passent plus que trois jours par semaine dans l'entreprise. C'est trop peu pour que les entreprises puissent assumer sans problèmes des coûts de formation de quelque 100 000 DM. Car pendant sa formation, l'apprenti peut déjà avoir une activité productive dans l'entreprise et ainsi contribuer, par son travail, à abaisser les coûts de sa formation. C'est pourquoi la Fédération des associations patronales allemandes demande la suppression de la deuxième journée d'école professionnelle à partir de la seconde année de formation - ainsi qu'un renforcement des horaires de l'école professionnelle au cours de la première année. Ainsi, et grâce à une organisation de l'enseignement en école professionnelle tenant mieux compte des besoins des entreprises, la présence des apprentis dans l'entreprise pourrait être sensiblement plus importante dès la deuxième année de formation.

J.H. : Au cours de ces dernières années, on a également remis en cause le montant de la rémunération des apprentis. Dans certains secteurs, le niveau des rémunérations et l'augmentation de ces rémunérations au cours des dernières années se situent à un niveau qui pourrait parfaitement être abaissé. L'objectif d'une réduction de la rémunération des apprentis est de préserver la capacité d'un secteur économique ou d'une entreprise à dispenser une formation, et même d'améliorer cette capacité. Ainsi pourraient être créés davantage de postes de formation. La Fédération des associations patronales allemandes demande en particulier plus de souplesse dans les conventions collectives, de manière à permettre à chaque entreprise de décider si elle souhaite compenser la réduction de la rémunération des apprentis par une consolidation ou un développement de ses capacités de formation.

J.H. : Malgré ses coûts bruts et nets élevés, la formation peut être rentable pour l'entreprise. Mais il faut pour cela une demande à moyen terme de personnel bien qualifié. Un calcul d'opportunité des coûts du recrutement externe permet alors de constater rapidement que l'entreprise a intérêt à former ses propres apprentis. Les entreprises qui proposent des places d'apprenti misent à moyen terme sur le remplacement de leur personnel ou sur de nouveaux besoins de recrutement.

J.H. : Ce système consistant à confier la responsabilité du financement de la formation aux entreprises a fait ses preuves. Même les problèmes nés avec l'effondrement économique de la RDA, qui ont entraîné une destruction massive des capacités de formation traditionnelles, ont pu être surmontés assez rapidement. Aujourd'hui, 92 % des places d'apprenti dans l'ex-RDA sont proposées par des entreprises. En dépit des problèmes d'ajustement structurel de l'Allemagne de l'Est, seules 8 % des places d'apprentissage ont besoin de subventions. En Allemagne de l'Ouest, malgré les vagues de licenciement qui ont depuis 1992 entraîné la suppression de 1,5 million d'emplois, chaque jeune désireux et capable de se former peut suivre un apprentissage. En 1997, 400 000 emplois ont disparu, mais l'offre de postes de formation a pu être augmentée. Comme par le passé, environ 1,6 mil-



lion de jeunes sont formés actuellement dans le système dual, ce qui représente près de 65 % d'une classe d'âge! Le système dual n'est donc ni «menacé» ni «en déclin», comme le prétendent par exemple certains syndicalistes.

J.H. : Le système dual de formation professionnelle est stable. Cependant, il devra au cours des années à venir relever un certain nombre de défis liés à la démographie, du fait d'une plus forte demande de places d'apprentissage par des classes d'âge plus nombreuses. Les entreprises pourront relever ces défis en faisant un effort supplémentaire. Mais cet effort devra être accompagné par quelques changements de détail dans le système actuel - dont certains ont déjà été évoqués. Outre des horaires scolaires plus flexibles et la diminution ou le gel de la rémunération des apprentis, il convient également de recourir davantage aux formations en deux ans. Bon nombre des métiers d'aujourd'hui sont nés dans les années 40 et 50 et il faut les moderniser d'urgence. Ces métiers permettront également d'offrir leur chance aux jeunes pour qui les formations en trois ans, très exigeantes sur le plan théorique, posent problème. Dans des métiers plus pratiques donnant lieu à une formation en deux ans, ces jeunes pourront obtenir un bon diplôme débouchant sur de bonnes perspectives d'emploi.

Qu'attendez-vous d'une autre structure de financement ou d'un système de cotisations pour la formation professionnelle ?

R.G. : Une formation professionnelle en entreprise financée par des cotisations permettra dans un premier temps de mettre fin aux distorsions de concurrence entre entreprises qui forment et entreprises qui ne forment pas. Ainsi la décision en faveur de la formation sera-t-elle facilitée. Les entreprises se demanderont s'il est plus judicieux de former elles-mêmes ou de payer leur cotisation. La tendance à se désintéresser de la formation sera inversée.

R.G. : En outre, des crédits seront disponibles pour inciter les entreprises à former au-delà de leurs besoins propres. Ainsi, l'offre de formation sera suffisam-

ment large pour garantir à chaque jeune une place d'apprenti.

R.G. : Que ces attentes n'ont rien d'excessif, le financement de la formation dans le secteur du bâtiment, assuré depuis près de vingt ans par un système de cotisations, le prouve à suffisance. Ce secteur, qui est régulièrement secoué par des crises, forme plus d'apprentis que les autres secteurs économiques. Dans l'ex-RDA, où la mise en place de la formation duale ne progresse que timidement, ce secteur a fait la preuve de sa vitalité, puisque c'est lui qui offre de loin le plus grand nombre de places d'apprenti.

R.G. : Un fonds commun de financement basé sur la loi permettra d'une manière générale de mieux prendre en compte les besoins de qualifications de l'économie, puisqu'il ne supprimera pas la décision individuelle des entreprises de former des apprentis, mais créera des incitations pour lutter contre le désinvestissement des entreprises et pour renforcer la formation. Ce sera également un moyen d'accompagner la restructuration économique, puisqu'il permettra d'orienter les crédits destinés à la formation vers les secteurs d'avenir.

J.H. : Les problèmes du marché de la formation en Allemagne sont complexes, et seule une approche multifonctionnelle permettra de réussir, c'est-à-dire de créer davantage de postes de formation. Les syndicats allemands estiment en revanche que les multiples problèmes peuvent être résolus en s'engageant dans une piste unique. Ils défendent l'idée d'une structure de financement radicalement nouvelle basée sur une «taxe d'apprentissage» imposée aux entreprises, qui devront donc participer au financement d'une formation professionnelle gérée par l'État.

J.H. : Cette nouvelle structure de financement entraînerait une véritable rupture. Le débat législatif actuel sur ce «prélèvement obligatoire» est clairement inspiré de l'économie planifiée et de l'interventionnisme de l'État dans les entreprises. Cette approche, qui est à l'opposé de l'économie de marché libre et sociale, va de pair avec une forte bureaucratisation, et donc des frais administratifs élevés. Ces frais devront être assumés directement et indirectement



par les entreprises. La formation deviendra donc plus chère pour l'économie prise globalement. En outre, ce nouveau mode de financement entraînera une modification de la nature de la formation - planifiée par l'État -, qui s'orientera principalement sur les souhaits des formés. Les desiderata des entreprises, qui voudront créer certaines qualifications en mettant à disposition des places d'apprentissage, deviendront secondaires.

J.H. : Cette approche conduit tout droit à un chômage élevé, car beaucoup des jeunes formés «selon leurs souhaits» se rendront compte que leur qualification n'est pas suffisamment demandée. Le chômage qui en résultera et les coûts qu'il engendrera renforceront encore l'effet macroéconomique d'une taxe obligatoire pour la formation.

J.H. : Globalement, les entreprises - qui devront assurer l'essentiel du financement du fonds de formation - verront leurs coûts fortement augmenter. De ce fait, des emplois seront menacés ou détruits dans l'économie allemande, qui souffre déjà de la rude concurrence internationale. Si la taxe d'apprentissage entraîne la suppression d'un plus grand nombre d'emplois, il deviendra difficile d'augmenter le nombre des places d'apprentissage.

J.H. : Une telle taxe risque donc de détruire les postes de formation. Il est frappant que les syndicats, mais aussi les partis politiques qui défendent à cor et à cri cette approche, ne soient pas eux-mêmes dispensateurs de formation ou qu'ils ne forment qu'un très petit nombre d'apprentis. Ils n'assument pas la responsabilité sociale de la formation et ne semblent pas clairement se rendre compte de l'impact qu'aurait (si elle se réalisait) cette approche sur l'économie dans son ensemble et sur les entreprises.

J.H. : Pour ces raisons, la Fédération des associations patronales allemandes s'oppose strictement à l'institution d'une taxe d'apprentissage!

Quel effort d'organisation exigerait cette autre structure de financement ?

R.G. : Tout dépend bien sûr de la manière dont elle serait mise en place : si

l'on renonce à créer de nouvelles bureaucraties, en s'appuyant sur les institutions existantes, l'effort administratif pourrait être limité. Le système danois de prélèvement engendre des frais administratifs inférieurs à 2 %. Il faut s'appuyer sur des informations chiffrées, qui sont de toute manière collectées, et sur des systèmes de prélèvement déjà en place. Il conviendrait en outre de prévoir un système de décompte préalable, si possible forfaitaire, des frais effectivement engagés pour la formation, afin d'éviter les mouvements inutiles de versements et de remboursements.

R.G. : On peut renoncer à un système bureaucratique central : «achat» de places de formation supplémentaires devrait se faire au niveau local et en tenant compte de la situation du marché de l'emploi régional. Les commissions administratives des offices pour l'emploi disposent dès à présent de la compétence nécessaire à cette fin. Elles sont composées de représentants des pouvoirs publics, des employeurs et des travailleurs et peuvent donc tenir compte des intérêts de toutes les parties concernées. Elles connaissent les marchés de l'emploi régionaux et savent comment «utiliser» les offres de formation continue et de recyclage et les programmes de création d'emplois.

R.G. : Le financement par un système de cotisations devrait rendre superflues les subventions des pouvoirs publics destinées à la formation professionnelle en entreprise, et donc contribuer à réduire le travail administratif. D'une façon générale, le DGB est favorable à une réglementation légère pour un tel système de financement de la formation par cotisations. Tout incite à se limiter à des mesures permettant d'éliminer autant que possible les distorsions de concurrence entre les entreprises et d'«acheter» les places d'apprentissage supplémentaires.

J.H. : L'effort qu'exigerait la mise en place d'une telle structure de financement transparaît dans les propositions de loi actuellement discutées. Selon l'approche retenue par le SPD, l'Office fédéral allemand pour l'emploi devrait assumer l'essentiel des tâches administratives liées à la gestion de ce fonds. Il faudrait pour cela quelque 10 000 personnes travaillant à plein temps



ou à temps partiel. Les entreprises devraient quant à elles occuper une personne à raison d'environ dix jours par an pour les calculs et tâches bureaucratiques nécessaires. Pour 2,6 millions d'entreprises, cela représenterait des coûts de trois à six milliards de DM. Cette somme correspond à une augmentation des dépenses de formation en Allemagne de près de 12 %.

J.H. : Il faut le dire clairement : les simples coûts fixes du fonds de formation - sans création même d'un seul emploi - représentent un volume de financement qui permettrait de créer 200 000 places d'apprenti!

J.H. : Ce chiffre montre bien comment se présente le problème de ce fonds commun de financement de la formation.

Cette autre structure de financement modifiera-t-elle la qualité de la formation professionnelle ?

R.G. : La qualité de la formation professionnelle ne dépend que de manière indirecte du système de financement. Cependant, un fonds commun de financement a deux effets positifs : si l'offre de formation dépasse sensiblement la demande, les jeunes ne sont plus contraints d'accepter des places d'apprentissage dont la qualité - pour mille et une raisons - laisse à désirer. Ils peuvent, dans ce cas, choisir des métiers d'avenir offrant de bonnes perspectives d'emploi.

R.G. : Une offre importante de places d'apprentissage renforce également la concurrence entre les entreprises dispensatrices de formation. Pour attirer les jeunes les plus performants, les entreprises proposeront une formation de meilleure qualité.

J.H. : La formation financée par la taxe aurait lieu de plus en plus en dehors de l'entreprise - ne serait-ce que pour satisfaire les choix de formation des jeunes -

et on peut donc penser que la qualité de la formation diminuerait fortement. Car un élément central du système dual de formation en Allemagne est de permettre l'accumulation d'une expérience pratique du monde de l'entreprise pendant la formation. Cette expérience pratique manquerait dans le cas d'une formation extérieure à l'entreprise, «sous cloche». Ce simple fait entraînerait une détérioration de la qualité de la formation. En outre, les formateurs de ces organismes externes de formation ne disposent pas de la même expérience que les formateurs des entreprises. Enfin, la formation dans les organismes externes à l'entreprise est nettement plus chère, puisqu'elle ne contribue pas ou ne contribue guère à la production. Si l'on veut financer un poste de formation en dehors de l'entreprise avec le même volume de financement net que celui qui suffit pour un poste de formation en entreprise, il faudra nécessairement accepter une dégradation de la qualité de la formation.

Existe-t-il en Europe des exemples d'une telle structure de financement ?

R.G. : Outre les dispositions basées sur une convention collective dans le secteur du bâtiment en Allemagne, il faut mentionner le système danois AER géré depuis 1997 par les partenaires sociaux avec l'aide de l'État. La «taxe d'apprentissage» française est difficilement comparable, en raison du faible poids de la formation professionnelle en entreprise dans ce pays.

J.H. : L'expérience de la France, qui a mis en place depuis des années une taxe professionnelle et qui fait face à un chômage des jeunes beaucoup plus important que l'Allemagne, confirme les craintes que je viens d'exprimer. En France, en outre, les entreprises n'ont pas une véritable culture de la formation. Malgré la taxe, ce sont bien moins de 10 % des jeunes d'une classe d'âge qui sont formés en France dans les entreprises.



Europe – International

Informations, études comparatives

Application of ISO 9000 standards to education and training : interpretation and guidelines in a European perspective.

VAN DEN BERGHE W.

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, CEDEFOP Luxembourg : EUR-OP, 1998, 96 p.

(Document CEDEFOP)

ISBN 92-828-2822-0, en

EUR-OP, L-2985 Luxembourg, ou dans les bureaux de vente nationaux de l'UE

EN ES

Ce rapport établi pour le CEDEFOP analyse l'utilité de la certification ISO 9000 des prestataires d'enseignement et de formation. Cette certification peut fournir un cadre précieux pour évaluer la qualité de ces organismes. Il reste à résoudre la question du rapport coût/efficacité du processus de certification, ainsi que celle de la maintenance du système de qualité. Après une description des systèmes d'assurance qualité en général, l'auteur se penche sur la possibilité d'appliquer la norme ISO 9000 à l'enseignement et à la formation, puis sur le problème de la mise en œuvre d'un système de qualité basé sur les normes ISO 9000.

Indicators in perspective : the use of quality indicators in vocational education and training.

VAN DEN BERGHE W.

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, CEDEFOP Luxembourg : EUR-OP, 1998, 84 p.

(Document CEDEFOP)

ISBN 92-828-2820-4, en

EUR-OP, L-2985 Luxembourg, ou dans les bureaux de vente nationaux de l'UE

EN DE

À la suite de la résolution du Conseil européen du 5 décembre 1994 relative à la qualité et à l'attrait de la formation et de l'enseignement professionnels, le CEDEFOP a demandé une série d'études

sur la qualité de la formation professionnelle. Ce rapport sur l'utilisation des indicateurs de qualité représente une contribution dans ce domaine. Il est divisé en cinq chapitres. Le premier définit la notion d'indicateur en général, ses caractéristiques et classifications. Le chapitre 2 examine le concept de qualité lui-même et les «indicateurs de qualité». Le chapitre 3 montre quels indicateurs de FEP ont été développés au niveau européen, par exemple dans le cadre d'Eurostat, de l'OCDE, de l'Unesco et de la Fondation européenne pour la formation. Le chapitre 4 présente les indicateurs de qualité de prestataires de FEP aux Pays-Bas, en Italie, au Portugal, en Belgique et au Danemark. Le chapitre 5 examine les problèmes que peuvent poser leurs conception et utilisation. L'auteur conclut que de grands progrès ont été faits au cours de ces dernières années, même si le développement de ces indicateurs n'en est encore qu'à ses débuts. Des méthodes fiables de conception d'indicateurs ont vu le jour, la collecte des données s'est améliorée et un nombre croissant de publications sont consacrées à cette question.

Teachers and trainers in vocational training, volume 4 : Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden.

HARREBYE J. (et al.)

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, CEDEFOP Luxembourg : EUR-OP, 1997, 216 p.

ISBN 92-828-2304-0, en

EUR-OP, L-2985 Luxembourg, ou dans les bureaux de vente nationaux de l'UE

EN

Cette publication présente une description systématique de la situation des enseignants et formateurs de FEP dans cinq pays d'Europe (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède). Chaque rapport national commence par une description du contexte du pays concerné – et par ses caractéristiques géographiques; l'histoire culturelle, la religion et l'économie sont également prises en compte lorsqu'elles sont importantes pour la formation et l'enseignement professionnels. Il

Choix de lectures

Rubrique réalisée par

Martina

Ní Cheallaigh,

responsable du service de documentation du CEDEFOP, avec l'appui des membres du réseau documentaire

La rubrique «Choix de lectures» propose un repérage des publications les plus significatives et récentes relatives à l'évolution de la formation et des qualifications aux niveaux européen et international. Privilégiant les ouvrages comparatifs, elle signale également des études nationales réalisées dans le cadre de programmes européens et internationaux, des analyses sur l'impact de l'action communautaire dans les États membres, ainsi que des études sur un pays vu d'un regard extérieur. La section «Du côté des États membres» rassemble une sélection de publications nationales significatives.





s'ensuit une brève description du système éducatif d'ensemble, dont la formation et l'enseignement professionnels constituent une composante. Le chapitre suivant de chaque rapport examine le système de formation et d'enseignement professionnels dans lequel les enseignants et les formateurs, qui sont les sujets de cette publication, exercent leur activité. Une description – quantitative et qualitative dans la mesure où des informations pertinentes ont pu être recueillies – de la formation des enseignants et formateurs et de leur statut juridique, de leurs droits et de leurs obligations, ainsi que des syndicats d'enseignants et autres organisations professionnelles qui les représentent, constitue le chapitre suivant. Le dernier chapitre examine les possibilités de formation en cours d'emploi et de formation continue dont disposent les enseignants et les formateurs de FEP, ainsi que leurs perspectives de promotion professionnelle.

rées comme valables et fiables ? En d'autres termes, mesurent-elles ce qu'elles sont censées mesurer, et l'approche retenue pour l'évaluation est-elle d'une qualité suffisante ? 2) dans quelle mesure les évaluations sont-elles acceptées – par les individus, les entreprises et le marché de l'emploi ? En d'autres termes, sur quel type de légitimation les systèmes actuels (et futurs) reposent-ils ?

Training and management of human resources in the service sectors : séminaire Bruxelles 24 septembre 1997.

Commission européenne - DG XXII
Bruxelles : Commission européenne - DG XXII, 1998, 21 p.
DG XXII B7-0/31
Commission européenne,
Rue de la Loi 200,
B-1049 Bruxelles,
Fax : 32-2-296 42 59
EN

L'évolution de l'industrie et de l'économie dans l'UE gomme les frontières entre «secteur industriel» et «secteur des services». Ces frontières, qui n'ont jamais été très clairement définies, sont aujourd'hui encore plus vagues, comme le montre le phénomène appelé «externalisation». Ce processus s'inscrit dans la flexibilisation du marché de l'emploi, qui conduit certains salariés des services à travailler à temps partiel ou sur la base de contrats à durée déterminée. À l'autre extrême, on trouve d'autres salariés fortement qualifiés et qui ne cessent de se perfectionner, disposant de conditions de travail beaucoup plus stables. Il s'agit de savoir si la transformation de la société et la modernisation des services créent de nouvelles conditions pour les acteurs nationaux et européens de la formation professionnelle. Ce rapport présente les résultats d'un séminaire consacré à cette question.

Evaluation of activities in the field of management training in the NIS.

Fondation européenne pour la formation, ETF
Turin : ETF, 1998, 76 p.
ETF, Villa Gualino,
Viale Settimio Severo 65,
I-10133 Torino.
info@etf.it
EN



Identification, validation and accreditation of prior and informal learning : United Kingdom report.

Scottish Qualifications Authority; Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, CEDEFOP
Thessaloniki : CEDEFOP, 1997, 40 p.
(Panorama, 70)
CEDEFOP
P.O.B. 27-Finikas,
GR-55102 Thessaloniki,
info@cedefop.gr
EN

Ce rapport consacré au Royaume-Uni présente l'une des nombreuses contributions au projet du CEDEFOP sur l'évaluation des acquis non formels. Dans la plupart des cas, les méthodes et systèmes d'évaluation des qualifications non formelles n'existent que depuis peu de temps. Certains pays n'ont pas de méthodologies et de systèmes permanents, ce qui laisse la voie ouverte à une série de solutions futures. C'est encore plus le cas au niveau européen, où l'idée d'un passeport européen des qualifications a été lancée par le Livre blanc sur l'éducation et la formation (1995). Ce rapport se concentre sur les questions suivantes : 1) dans quelle mesure des méthodologies d'évaluation des acquis non formels peuvent-elles être considé-



Ce rapport examine un ensemble de vingt projets réalisés dans les domaines de la formation à la gestion et de la formation technico-commerciale au cours des années 1991-1993 dans les nouveaux États indépendants. L'objectif de cet ouvrage est de présenter un tableau global des premières activités dans le cadre du programme Tacis (Assistance technique à la Communauté des États indépendants) dans ces deux domaines, afin de faciliter l'évaluation par Tacis de ses politiques dans ce domaine et des domaines voisins, mais aussi d'élaborer des recommandations opérationnelles pertinentes pour la planification et la mise en œuvre de l'assistance future.

URL : <http://www.etf.it/mngtrainis-en.zip>

Supplement to the study on the structures of the educational and initial training systems in the Member States of the European Union : the situation in Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia.

Le réseau d'information sur l'éducation dans la Communauté Européenne, EURYDICE

Bruxelles : EURYDICE, 1997, 144 p.

ISBN 2-87116-272-7, en

Unité européenne d'EURYDICE,

15 rue d'Arlon, B-1050 Bruxelles,

eurydice.uee@euronet.be

EN

Ce supplément à la publication «Structures of the Education and Initial Training Systems in the EU» concerne six pays d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovaquie). Il fournit une information de base sur l'organisation du système éducatif de chaque pays. Il est divisé par pays et décrit, pour chacun d'eux : les responsabilités et l'administration, l'enseignement préscolaire, l'enseignement obligatoire, l'enseignement primaire, secondaire, professionnel et supérieur. Cette structure facilite la comparaison entre les systèmes, tout en permettant de souligner les particularités de chacun.

Vocational education and apprenticeships in Europe - challenges for practice and research.

HEIKKINEN A.; SULTANA R. G. (dir.)

University of Tampere
Tampere : University of Tampere,
Department of Education, 1997, 293 p
(University of Tampere. Department of
Education. Series B, 16)

ISSN 0786-5856

ISBN 951-44-4196-6

University of Tampere,

Publication sales,

BOX 617,

FIN- 33101 Tampere, Finland

EN

Cette publication est le produit d'une conférence (Malte, 19-23 septembre 1996) d'un réseau de chercheurs de Finlande, Allemagne, Angleterre, Norvège, Suisse et Malte réunis par leur intérêt commun pour les aspects historiques et culturels de la formation et de l'enseignement professionnels en Europe. La discussion des possibilités d'une recherche coopérative sur l'apprentissage comme l'une des formes de la formation professionnelle commence par une présentation du débat sur la «professionnalité» et des réflexions historiques et culturelles sur l'apprentissage dans certains pays d'Europe. Les articles traitent d'une manière plus générale les grands défis politiques et pratiques que soulève l'apprentissage en tant qu'une des modalités de la formation professionnelle. Enfin, l'ouvrage discute les problèmes de la coopération et de la comparaison de la recherche sur l'apprentissage au niveau européen, ainsi que les options futures.

Ségrégation professionnelle hommes-femmes dans les pays nordiques : une étude empirique

MELKAS H.; ANKER R.

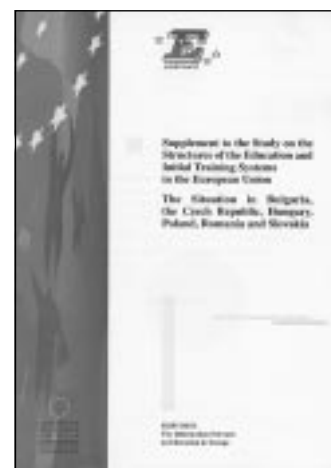
Revue Internationale du Travail (Genève)

6 (3), 1997, p. 371-394

ISSN 0020-7780

EN FR ES

On considère souvent que les pays nordiques se sont fortement engagés en faveur de l'égalité des sexes, mais la réalité est plus complexe. En examinant les données relatives à 200 professions pour la période 1970-1990, les auteurs constatent qu'un tiers de tous les travailleurs de Finlande, Norvège et Suède devraient changer d'emploi pour pouvoir échapper à une ségrégation professionnelle basée sur le sexe, ce qui représente une proportion nettement supérieure à celle





d'autres pays de l'OCDE. Travaillant souvent dans des emplois typiquement féminins ou à temps partiel, les femmes sont sous-représentées aux postes de direction et gagnent moins que les hommes. Cette ségrégation compromet non seulement l'égalité entre les sexes, mais aussi l'efficacité économique en général.

La recherche universitaire en transition.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques, OCDE
Paris : OCDE, 1998, 103 p.
(Science technologie industrie)
ISBN 92-64-26030-7, fr
OCDE,
2 rue André Pascal,
F-75775 Paris Cedex 16,
Fax : 33-1-49 10 42 76,
e-mail : sales@oecd.org
EN FR

Les universités sont les éléments clés des systèmes scientifiques dans tous les pays de l'OCDE. Cependant, la recherche universitaire fait actuellement l'objet dans ces pays d'une tension considérable dans le contexte de la mondialisation, de la réduction des budgets et de la transformation des relations avec le monde de l'industrie. Comment les universités peuvent-elles s'adapter à cet ordre nouveau ? Comment le potentiel de la recherche universitaire peut-il être amélioré ? Cette étude examine ces questions, en présentant les données les plus récentes sur les ressources et structures des activités de recherche dans les systèmes d'enseignement supérieur et en fournissant des exemples d'adaptation institutionnelle. Elle examine les mesures adoptées par les gouvernements et formule des orientations politiques qui devraient permettre aux pays de relever les défis des années à venir.

L'investissement dans le capital humain : une comparaison internationale.

Organisation de Coopération et de Développement Économiques, OCDE - Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement, CERI
Paris : OCDE, 1998, 113 p.
ISBN 92-64-26067-6, fr
OCDE Publications,
2 rue André Pascal,

F-75775 Paris Cedex 16,
Fax : 33-1-49 10 42 76,
e-mail : sales@oecd.org
EN FR

L'investissement dans le capital humain est au cœur du débat et de l'analyse en cours dans les pays de l'OCDE sur la promotion de la prospérité économique, l'amélioration de l'emploi et la cohésion sociale. Les individus, les entreprises et les nations reconnaissent de plus en plus que des niveaux élevés de connaissances, de qualifications et de compétences sont essentiels pour leur sécurité et réussite futures. L'investissement dans les qualifications et compétences s'effectue dans une variété de contextes, qui vont de l'éducation des jeunes enfants à l'apprentissage informel sur le poste de travail, et implique la participation d'un vaste éventail d'acteurs, qui vont des individus aux entreprises et aux gouvernements. Ce rapport tente de clarifier nos connaissances actuelles sur le capital humain et les possibilités de le mesurer. Il répond à une demande faite par les gouvernements au Conseil de l'OCDE en vue de développer un premier ensemble d'indicateurs de l'investissement dans le capital humain basé sur les données actuelles, d'analyser les domaines dans lesquels des lacunes importantes demeurent pour la comparabilité internationale des données, d'identifier le coût du développement de la collecte des données en vue de nouvelles mesures et indicateurs de qualité, et de faire un rapport aux ministres en 1998.

El acceso a la universidad en Europa : problema común, soluciones diferentes

Muñoz-Repiso Izaguirre M.; Arrimadas Gómez I.
in : Revista de Educación (Madrid), 314, 1997, p. 115-134
ISSN : 0084-8082
ES

Analyse comparative des différents systèmes d'accès à l'université dans l'Union européenne et plus particulièrement dans les pays retenus pour cette étude : Espagne, France, Italie, Portugal, Danemark, Royaume-Uni et Allemagne. Les thèmes à analyser ont été regroupés de la manière suivante : A) aspects généraux de l'accès, tels que la coordination des niveaux





d'éducation ou l'organisation; B) analyse des examens d'entrée, leur élaboration, leurs sujets, leur évolution, leur nature et les modalités de correction. Le rapport examine également les mécanismes d'accès aux différents types d'université. Enfin, il présente une synthèse des résultats sous forme de tableau et des conclusions permettant de comparer les différents systèmes.

Union européenne : politiques, programmes, acteurs

Mise en oeuvre du premier plan d'action pour l'innovation en Europe : l'innovation au service de la croissance et de l'emploi; communication de la Commission.

Commission européenne

Luxembourg : EUR-OP, 1998, 26 p.

(Doc. COM (97) 736 final)

ISSN 0254-1491, fr

ISBN 92-78-30203-1, fr

EUR-OP, L-2985 Luxembourg, ou dans les bureaux de vente nationaux de l'UE

EN FR DE DA ES EL FI IT NL PT SV

Le lien entre l'innovation, la croissance et l'emploi apparaît comme caractéristique des économies modernes confrontées à une concurrence internationale dont le déterminant devient la maîtrise des connaissances et des savoir-faire. En annexe sont présentées des fiches d'informations sur les actions du plan pour l'innovation. L'action 4 - Éducation et formation - comprend la mise en oeuvre d'une plate-forme télématique multimédia «Campus-voice», la mise en place d'un réseau européen «Form-Inno-Tech» consacré notamment au développement de la formation aux processus d'innovation et une fiche «Train-Re-Tech» sur la formation à la recherche et au transfert de technologies dans les entreprises.

Résolution du Conseil, du 15 décembre 1997, sur les lignes directrices pour l'emploi en 1998.

Conseil de l'Union européenne

Journal officiel des Communautés européennes (Luxembourg) C 30 du 28.1.98, p.1-5

ISSN 0378-7052, fr

EUR-OP, L-2985 Luxembourg, ou dans les

bureaux de vente nationaux de l'UE EN FR DE DA EL ES FI IT NL PT SV

Cette résolution du Conseil invite les États membres à 1) améliorer la capacité d'insertion professionnelle en s'attaquant au chômage des jeunes et en prévenant le chômage de longue durée, en passant des mesures passives à des mesures actives, en encourageant une approche de partenariat, en facilitant le passage de l'école au travail; 2) développer l'esprit d'entreprise en facilitant le démarrage et la gestion des entreprises, en exploitant les occasions de nouvelles créations d'emploi, en rendant le système fiscal plus favorable à l'emploi; 3) encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs en modernisant l'organisation du travail; 4) renforcer les politiques d'égalité des chances en s'attaquant à la discrimination entre hommes et femmes, en favorisant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, en facilitant la réintégration dans la vie active et en favorisant l'intégration des personnes handicapées.

Enquête «Formation professionnelle continue» dans les entreprises : résultats 1994 (CVTS).

Office statistique des communautés européennes, Eurostat

Luxembourg : EUR-OP, 1997, 147 p.

(Population et conditions sociales, comptes et enquêtes)

ISBN 92-828-1498-X

EN FR DE

Cette publication présente une information complète sur la formation professionnelle continue (FPC) dispensée en 1994 dans des entreprises des douze États membres de l'Union européenne. Elle contient les résultats d'une enquête représentative à grande échelle menée dans le cadre du programme d'action communautaire FORCE pour le développement de la formation professionnelle continue. Cette publication présente les entreprises qui dispensent et celles qui ne dispensent pas de formation continue selon leur activité économique et leur taille. Elle comprend des informations sur les salariés, les horaires de travail et les coûts salariaux totaux, ainsi que sur les participants aux différents types de FPC et les horaires et coûts des cours de FPC.





Jeunesse pour l'Europe : rapport d'évaluation intérimaire.

Commission européenne
Luxembourg : EUR-OP, 1998, 26 p.
(Doc. COM (98) 52 final)
ISSN 0254-1491, fr
ISBN 92-78-30755-6, fr
EUR-OP, L-2985 Luxembourg, ou dans les bureaux de vente nationaux de l'UE
EN FR DE DA ES EL FI IT NL PT SV

Ce rapport rappelle brièvement l'évolution de l'action communautaire dans le domaine de la jeunesse, en soulignant que l'objectif premier du programme Jeunesse pour l'Europe est la participation active et l'intégration des jeunes dans la société. Les évolutions et les acquis des différentes actions du programme, comme les modalités et les premiers résultats de sa mise en oeuvre, sont passés en revue. Des synergies possibles entre les politiques de coopération en matière d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse sont évoquées. En annexe se trouvent des données préliminaires statistiques sur les projets centralisés et décentralisés, sur les thèmes et sur les participants.



Les jeunes Européens : Eurobaromètre 47.2.

Commission européenne - DG XXII
Bruxelles : DG XXII, 1998, 154 p.
DG XXII Bibliothèque, B7-0/31, Rue de la Loi 200, B -1049 Bruxelles,
Fax : 32-2-296 42 59
EN FR DE

Ce rapport examine les attitudes des jeunes sur des questions qui les concernent directement et sur l'Union européenne. L'échantillon était âgé de 15 à 24 ans. Le rapport contient deux chapitres principaux. Le premier illustre le style de vie des jeunes Européens, examine leurs croyances religieuses, leur participation à la vie de la collectivité, leur perception de l'emploi et du chômage, leur éducation, leurs voyages, leur connaissance des langues, etc. Le second chapitre se concentre sur leur perception de l'Union européenne et de ses réalisations. L'enquête d'opinion analysée dans ce rapport a été réalisée entre le 20 avril et le 7 juin 1997 dans le cadre d'Eurobaromètre 47.
URL : [http ://europa.eu.int/en/comm/dg22/youth/research/survey.html](http://europa.eu.int/en/comm/dg22/youth/research/survey.html)



Les jeunes à l'aube de l'an 2000 : une enquête d'Eurobaromètre.

Commission européenne - DG XXII
Bruxelles : DG XXII, 1997, 12 p.
ISBN 92-828-1376-2, fr
DG XXII Bibliothèque, B7-0/31, Rue de la Loi 200, B -1049 Bruxelles,
Fax : 32-2-296 42 59
EN FR DE

Il s'agit d'un résumé d'une enquête portant sur les attitudes des jeunes à l'égard de questions qui les concernent directement et sur l'Union européenne. L'échantillon était âgé de 15 à 24 ans. Le rapport contient deux chapitres principaux. Le premier illustre le style de vie des jeunes Européens, examine leurs croyances religieuses, leur participation à la vie de la collectivité, leur perception de l'emploi et du chômage, leur éducation, leurs voyages, leur connaissance des langues, etc. Le second chapitre se concentre sur leur perception de l'Union européenne et de ses réalisations.

URL : [http ://europa.eu.int/en/comm/dg22/youth/research/survey.html](http://europa.eu.int/en/comm/dg22/youth/research/survey.html)

L'apprentissage des langues vivantes en milieu scolaire dans l'Union Européenne.

Commission européenne - DG XXII
Luxembourg : EUR-OP, 1998, 147 p.
(Études, 6)
ISBN 92-827-0082-2, fr
EUR-OP, L-2985 Luxembourg, ou dans les bureaux de vente nationaux de l'UE
EN FR DE

Aujourd'hui, on considère de plus en plus la maîtrise de deux ou plusieurs langues étrangères comme une nécessité. La question la plus urgente actuellement est de savoir comment l'enseignement des langues à l'école peut être rendu aussi efficace que possible. L'objectif de ce rapport est de présenter des résultats importants de la recherche et d'en retirer les idées les mieux à même d'encourager une acquisition plus complète et rapide des qualifications souhaitées; il compare les avantages des différentes stratégies et souligne les conditions de leur mise en oeuvre. Le chapitre 1 définit les paramètres à prendre en compte pour décrire le contexte de l'enseignement des langues. Le chapitre 2 se penche sur l'importance de



l'exposition aux langues étrangères, notamment par le biais d'une immersion, ainsi que sur les conditions dans lesquelles une telle exposition favorise l'apprentissage. Le chapitre 3 souligne la responsabilité des apprenants dans la «construction» de leurs propres qualifications. Trois autres types d'intervention pédagogique basés en partie sur les savoirs acquis dans les phases précoces de l'apprentissage des langues sont ensuite présentés et discutés : les réactions aux erreurs (chapitre 4), la place à donner à la formalisation du savoir, l'enseignement de la grammaire et du vocabulaire (chapitre 5) et l'utilisation des nouvelles technologies (chapitre 6). Le chapitre 7 souligne la nécessité d'une cohérence entre les différents paramètres : l'âge des élèves, les objectifs poursuivis, la méthodologie employée et les types d'évaluation.

Models of financing the continuing vocational training of employees and unemployed : [documentation of the Leonardo project with participation of Denmark, Germany, the Netherlands and Norway]

GRÜNEWALD U.; MORAAL D.
Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB
Bielefeld : Bertelsmann, 1998, 267 p.
ISBN 3-7639-0835
DE EN

Cette documentation est le produit d'un projet LEONARDO portant sur le financement de la formation continue. Elle décrit le débat en cours sur la réforme de la formation continue dans les pays étudiés et sur l'utilisation de divers modèles de financement dans le contexte de ces réformes. Elle se concentre sur la coopération entre les partenaires sociaux et les instances gouvernementales qui débouche sur des résultats pratiques, tels que des conventions collectives spéciales, une réglementation sur le congé accordé aux travailleurs pour leur participation à la formation, les dispositions financières ou d'autres accords. Cette documentation est disponible en allemand et en anglais.

Promoting vocational education and training : European perspectives.

BROWN A. (dir.)
Commission européenne - programme LEONARDO; EUROPREF

Tampere : Tampereen yliopiston opettajankoulutuslaitos, 1997, 137 p.
(Ammattikasvatussarja, 17)
ISBN 951-44-4193-1
*University of Tampere,
P.O.Box 617,
FIN-33 101 Tampere*
EN

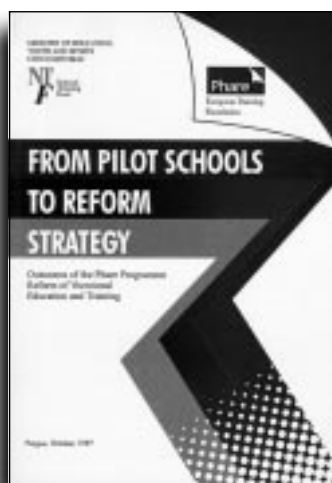
Cet ouvrage est l'un des résultats d'un grand projet européen de recherche et de développement portant sur les «nouvelles formes d'éducation pour les professionnels de la formation et de l'enseignement professionnels». Ce projet de recherche s'inscrit dans le cadre du programme LEONARDO de la Commission européenne. Son objectif est de mener une recherche transnationale pour identifier les nouveaux profils professionnels des acteurs de la formation et de l'enseignement professionnels, des formateurs, planificateurs et gestionnaires de la FEP en Europe. Il vise également à développer de nouveaux cursus et programmes d'enseignement et de formation pour ces professionnels. Ce projet est basé sur une approche pluridisciplinaire visant à développer une interaction étroite entre les questions liées à la recherche et les activités de développement.

La validation et la reconnaissance de compétences et de qualifications : document de discussion européen pour les partenaires sociaux.

HEIDEMANN W.; KRUSE W.
Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf : Hans-Böckler-Stiftung,
1998, 69 p.
*Hans-Böckler-Stiftung,
Bertha-v.-Suttner-Platz 1,
D-40227 Düsseldorf,
<http://www.boeckler.de>,
Winfried-Heidemann@boeckler.de*
EN FR DE

Dans le cadre du programme FORCE, la Fondation Hans-Böckler se penche sur la transférabilité de solutions négociées par les partenaires sociaux pour la formation continue. Il s'agit de voir dans quelle mesure les partenaires sociaux – grâce au dialogue social – contribuent à la reconnaissance des qualifications et compétences et si les solutions trouvées dans un pays peuvent être appliquées dans un autre. Quatre pays participent à ce pro-





jet : Allemagne, France, Grèce et Royaume-Uni.

From pilot schools to reform strategy : outcomes of the Phare programme reform of vocational education and training.

GROOTINGS P.; KALOUS J. (dir.)

National Training Fund, NTF

Prague : Fragment, 1997,

various pagination

ISBN 80-7200-168-X

NTF,

Václavské nám. 43,

110 00 Praha 1, CR,

Tel. : 420-2 242 14533,

Fax : 420-2 242 14533,

czechncu@leonardo.nvf.cz

EN

Cette étude présente les résultats du programme de réforme de la FEP mis en œuvre dans le cadre de PHARE en République tchèque en 1995-1997. Dix-neuf écoles pilotes avaient été sélectionnées et évaluées dans les domaines suivants : 1) développement des programmes, évaluation et certification; 2) gestion pédagogique; 3) formation des enseignants; 4) financement; 5) législation; 6) contrôle de la qualité; 7) recherche; 8) rôle des partenaires sociaux.

Standard formatori : Per un modello nazionale di competenze verso l'accreditamento professionale.

PENNER F. et al. (coord.)

Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, ISFOL; Istituto superiore salesiano di ricerca educativa, ISRE; Sinergie per la formazione, SINFORM

Rome : Isfol, 1998, 304 p.

Isfol,

Via G. B. Morgagni 33,

I-00161 Roma

IT

Il s'agit d'une enquête sur l'expertise des formateurs : une étude nationale et des comparaisons internationales (France, Allemagne, Belgique et Espagne) sont utilisées pour développer une première approche d'un scénario structuré de l'activité professionnelle des formateurs. Sur cette base, il est possible de proposer un modèle dynamique de normes professionnelles pour les formateurs pouvant déboucher sur un cadre de référence en vue de la mise en place d'un système national de formation initiale et continue et l'accréditation de ces formateurs. Cette approche est étroitement liée au problème de l'amélioration de l'utilisation des ressources humaines et de la qualité de l'offre de formation.



Du côté des États membres

D Qualität und Finanzierung der beruflichen Ausbildung in der Mitte der 90er Jahre : ein Beitrag zur aktuellen Diskussion.

Kruse W. et al.

Hans-Böckler-Stiftung

Düsseldorf : Hans-Böckler-Stiftung, 1996, 54 p. + bibl.

(Manuskripte/Hans-Böckler-Stiftung, 212)

Hans-Böckler-Stiftung,

Bertha-von-Suttner-Platz 3,

D-40227 Düsseldorf

DE

Ce rapport évalue le système dual de formation professionnelle dans la perspective de l'organisation future de la formation professionnelle. Sous la forme de neuf thèses, il apporte une contribution au débat sur les concepts de qualité dans le système dual, examine les limites de la formation dans les entreprises, souligne l'importance de la formation professionnelle en tant qu'élément central de l'épanouissement personnel et l'importance de l'entreprise comme lieu de formation, et enfin présente le débat actuel sur la réorganisation du financement de la formation professionnelle.

Initial vocational training in Germany.

SCHMIDT H. et al.

Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB

Berlin : BIBB, 1997, 63 p. + bibl.

(Résultats, publications et matériel du BIBB)

BIBB,

Fehrbelliner Platz 3,

D-10707 Berlin

EN

Cette anthologie décrit en quatre contributions l'état actuel et l'évolution du système dual de formation professionnelle en République fédérale d'Allemagne : les structures et caractéristiques du système allemand de formation professionnelle; l'approche des professions réglementées comme modèle de gestion des contenus de la formation et des normes de compétences; les examens et le système de certification; le financement de la forma-

tion professionnelle dans le cadre du système dual.

DK Your knowledge - can you book it ?

Danish Confederation of Trade Unions, LO

Copenhagen : LO, 1998, 19 p.

(The developing workplace) (Training and development)

ISBN 87-7735-189-4

LO,

Rosenørns Allé 12,

DK-1634 Copenhagen V

EN

La comptabilité des connaissances (*knowledge accounting*) est une expression à la mode en cette fin des années 90. Il est incontestable que la formation et le développement représentent une valeur ajoutée à la fois pour les salariés et pour les postes de travail. Mais comment peut-on mesurer les connaissances ? C'est là l'une des nombreuses questions qui se posent dans ce contexte. Dans ce document, la Confédération danoise des syndicats (LO) examine les différentes perspectives en matière de comptabilisation des connaissances, leurs avantages et inconvénients. L'objectif de LO est de lancer un débat sur ce thème. L'une des principales questions soulevées par LO sur la comptabilité des connaissances est de savoir si celle-ci ne doit pas aller de pair avec une comptabilité sociale et éthique, de manière à assurer une évolution saine.

E Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional

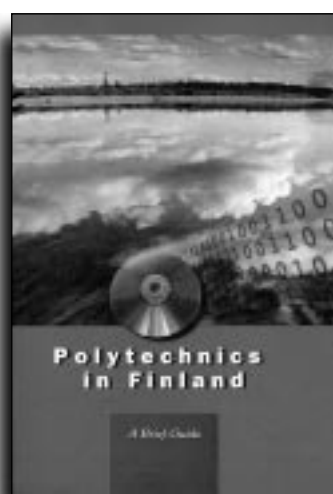
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales - Consejo General de Formación Profesional

Madrid : Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1998, 85 p.

ISBN 84-7434-981-8

ES

Ce document présente le second programme national pour la formation professionnelle, qui doit s'achever en 2002. Il se penche sur la création d'un Système



national de qualifications professionnelles qui vise à traiter de manière globale et coordonnée, cohérente et optimale les problèmes de l'acquisition de qualifications et de la formation professionnelle des différents groupes, organisations et entreprises, et à favoriser une plus grande transparence sur le marché de l'emploi ainsi que de meilleures perspectives d'emploi. Le programme comporte un calendrier pour l'adoption de la législation de base sur le système national des qualifications. Il examine également la question de la création de l'Institut des qualifications professionnelles, qui fixera des critères sur les exigences et caractéristiques de ces qualifications. Cet institut hébergera un observatoire des professions et une base de données qui permettra de promouvoir de manière active la coopération entre les autres observatoires de l'emploi, sectoriels et géographiques. Ce nouveau programme vise à consolider un système intégré de formation professionnelle, structuré en trois sous-systèmes : formation réglementée ou initiale, formation destinée aux chômeurs et formation continue. Le programme comporte un système de correspondances, de reconnaissance et d'équivalences entre les trois sous-systèmes de la formation professionnelle, y compris pour l'expérience du travail. Il porte par ailleurs sur les aspects suivants : le développement d'un système intégré d'information et d'orientation professionnelles; la qualité, l'évaluation et le suivi de la formation professionnelle et la qualification des enseignants et formateurs; la qualité des méthodes d'enseignement, d'apprentissage et de formation.

IRL Ireland : vocational education and training, a guide.

STOKES D.; WATTERS E.

Dublin : Leargas, 1997, 40 p.

Leonardo da Vinci National Co-ordination Unit, c/o Leargas, Avoca House, 189-193 Parnell Street, IRL-Dublin 1

EN

Cette publication est destinée principalement aux décideurs politiques et prestataires de formation dans d'autres pays d'Europe qui ont participé ou souhaitent participer à des activités transnationales avec

des partenaires irlandais. Le format et l'approche de ce guide sont inspirés d'une publication précédente intitulée «Ireland : initial vocational education and training 1992, a brief guide». Ce guide très complet décrit les principaux éléments du système irlandais de FEP, ainsi que les domaines en plein développement que sont la certification, l'éducation permanente et la formation continue, l'enseignement à distance et les technologies de l'information et de la communication; il examine par ailleurs la dimension européenne de l'enseignement et de la formation.

FIN Polytechnics in Finland : a brief guide.

Centre for International Mobility, CIMO Helsinki : CIMO, 1997, 55 p.

ISBN 951-53-1366-X

CIMO,

POB 343 (Hakaniemenkatu 2),

FIN-00531 Helsinki, Finland

EN

L'objectif de la politique de l'éducation menée par la Finlande dans les années 90 est d'accroître le niveau général d'éducation, d'améliorer la qualité de l'enseignement et de la formation, de développer la flexibilité et de promouvoir l'internationalisation. L'expansion de l'enseignement supérieur au cours des années 90 vise à créer un nouveau système d'*ammattikorkeakoulut* (écoles polytechniques) parallèle au système universitaire. Le système en vigueur d'enseignement professionnel supérieur, vaste et de grande qualité, constituait une bonne base pour cette approche, et en élevant son niveau et en le combinant avec les écoles existantes, il a été possible de créer un réseau efficace d'*ammattikorkeakoulut*. Ce guide décrit trente *ammattikorkeakoulut* finlandais, ainsi que leurs programmes.

FR La mesure du capital humain : limites et perspectives d'action, synthèse à partir d'une analyse des bases de recherche et de données concernant l'investissement dans le capital humain : rapport pour le secrétariat de l'OCDE.

BOURDON J.

IREDU

Dijon : IREDU, 1997, 52 p.

IREDU,



*Université de Dijon, Faculté des Sciences
Mirande, BP 138,
F-21004 Dijon cedex
FR*

Après avoir rappelé la permanence de la problématique de la mesure du capital humain dans la construction de la pensée économique, ce rapport s'attache à établir les liens qui peuvent exister entre la mesure du capital physique et celle du capital humain. Il s'interroge sur les méthodes de mesure utilisées et souligne leur diversité. Les différents types de mesure dépendent de deux approches largement distinctes : l'estimation du niveau d'instruction sur le stock de la population et le cumul des flux des années de scolarité. Sur cette base l'auteur compare les divers traitements représentatifs de la littérature sur le capital humain, avec une attention particulière portée aux récents essais de banques de données comparatives entre les pays. Il propose en outre une approche de cette mesure en termes de valeur, mesure qui pose la valeur relative des salaires des enseignants sur le long terme. Il tente enfin une approche qualitative.

**PT Forum euroformação/
eurotraining 98 :
aprender, competir e viver na era glo-
bal.**

Associação Industrial Portuguesa, AIP
Lisbonne : AIP, 1998,
*Centro de Informação Científica e Técnica, CICT,
Praça de Londres 2-2º,
P-1901 Lisbonne Codex
PT*

Dans ce document sont rassemblés le programme et les communications présentées lors de la conférence européenne sur l'éducation, la formation et l'emploi qui s'est tenue dans le cadre de la 7^{ème} édition du forum, «Euroformação/Eurotraining», subordonné à la thématique «Apprendre, faire concurrence et vivre à l'ère globale». Parmi les problématiques abordées au cours de cet événement, signalons : les options politiques pour l'emploi et l'«Agenda 2000», les nouvelles qualifications et compétences, la mobilité dans la formation, les nouvelles formes d'organisation du travail, les technologies de l'information, l'innovation organisationnelle et les stratégies d'insertion des jeunes.

**UK The learning age :
a renaissance
for a new Britain**

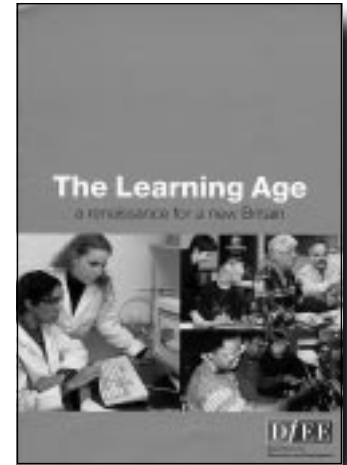
Department for Education and Employment, DfEE
Londres : The Stationery Office, 1998, 82 p.
ISBN 0-10-137902-1
EN

Le Livre vert du gouvernement britannique lance une consultation sur le développement du capital humain grâce à l'éducation et à la formation tout au long de la vie favorisant l'acquisition de savoirs et de compétences et la créativité et l'imagination. Il encourage les adultes à suivre ou à reprendre une formation à tous les moments de leur vie, quel que soit leur passé scolaire. Il propose deux initiatives : 1) des comptes individuels de formation qui permettront aux individus d'être responsables de leur propre éducation et formation, avec le soutien du gouvernement et des employeurs; 2) *University for Industry*, qui donnera accès à un réseau d'enseignement et de formation qui permettra aux individus d'approfondir leurs connaissances, de les mettre à jour et d'en acquérir de nouvelles. Le «learning age» sera basé sur la volonté de perfectionnement des individus et sur la reconnaissance de l'énorme contribution que l'enseignement et la formation apportent à la société.

**Higher education for the 21st century :
responses to the Dearing Report.**

Department for Education and Employment, DfEE
Sheffield : DfEE, 1998, 64 p
*DfEE Publications Centre,
PO Box 5050,
Sudbury, Suffolk, CO10 6XQ
EN*

Le rapport de la Commission nationale d'enquête sur l'enseignement supérieur dans la société cognitive propose un vaste programme pour développer l'enseignement supérieur au XXI^{ème} siècle. Les commentaires des nombreuses organisations et des nombreux individus qui se sont exprimés dans ce rapport reflètent un consensus général sur la nécessité d'un tel programme. Ce document vise à réunir dans une déclaration globale la réponse du gouvernement à ces recommandations et une prise de position sur ces recommandations, destinée à d'autres instances.





Membres du réseau documentaire du CEDEFOP

B

FOREM (Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi)

CIDOC (Centre intercommunautaire de documentation pour la formation professionnelle)

Bd. Tirou 104

B-6000 Charleroi

Tél. : +32.71.20 61 74 (secrétaire)

+32.71.20 61 68

+32.71.20 61 73

Fax : +32.71.20 61 98

Sigrid Dieu

Email : sigrid.dieu@forem.be

Site web : <http://www.forem.be>

VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding)

ICODOC (Intercommunautair documentatiecentrum voor beroepsopleiding)

Keizerlaan 11

B-1000 Bruxelles

Tél. : +32.2.506 04 58-459

Fax : +32.2.506 04 28

Philip de Smet Email : pdsmet@vdab.be

Reinald van Weyd Email : rvweydev@vdab.be

Site web : <http://www.vdab.be>

DK

DEL (Danmarks Erhvervspaedagogiske Laereruddannelse)

Rigensgade 13

DK-1316 Kopenhagen K

Tél. : +45.33.14 41 14 ext. 317/301

Fax : +45.33.14 19 15/14 42 14

Søren Nielsen (chef de projet)

Merete Heins (bibliothèque)

Email : mh@mail.delud.dk

D

BIBB (Bundesinstitut für Berufsbildung)

Referat K4

Fehrbelliner Platz 3

D - 10702 Berlin

Tél. : +49.30.8643-2230 (BC)

+49.30.8643-2445 (SB)

Fax : +49.30.8643-2607

Bernd Christopher

Email : christopher@bibb.de

Steffi Bliedung

Email : bliedung@bibb.de

Site web : <http://www.bibb.de>

GR

OEEK (Organisation pour la formation et l'enseignement professionnels)

1, Ilioupoleos Street

17236 Ymittos

GR-Athen

Tél. : +30.1.976 05 93

Fax : +30.1.976 44 84

Alexandra Sideri (bibliothèque)

E

INEM (Instituto Nacional de Empleo)

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Condesa de Venadito, 9

E-28027 Madrid

Tél. : +34.1.585 95 82/585 95 80

Fax : +34.1.377 58 81/377 58 87

Juan Cano Capdevila

(Directeur adjoint)

Maria Luz de las Cuevas

(information et documentation)

Site web : <http://www.inem.es>

FIN

NBE (Conseil national de l'enseignement)

Utbildningsstyrelsen/Opetushallitus

Hakaniemenkatu 2Ms.

FI-00530 Helsinki

Tél. : +358.9.77 47 78 19 (L. Walls)

+358.9.77 47 72 43 (A. Mannila)

Fax : +358.9.77 47 78 65

Leena Walls Email : leena.walls@oph.fi

Arja Mannila Email : Arja.Mannila@oph.fi

Site web : <http://www.oph.fi>

F

Centre INFFO (Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente)

Tour Europe Cedex 07

F-92049 Paris la Défense

Tél. : +33.1.41 25 22 22

Fax : +33.1.47 73 74 20

Patrick Kessel (Directeur)

Email : kessel@centre-inffo.fr

Christine Merllié (documentation)

Danièle Joulieu

(respons. de la documentation)

Email : cinffo1@centre-inffo.fr

Site web : <http://www.centre-inffo.fr/>

IRL

FAS (The Training and Employment Authority)

P.O. Box 456

27-33, Upper Baggot Street

IRL-Dublin 4

Tél. : +353.1.668 57 77

Fax : +353.1.668 26 91/ 668 21 29

Margaret Carey (responsable)

Email : careym@iol.ie

Jean Wrigley (bibliothèque)

Email : fastcde@iol.ie

Site web : <http://www.fasdn.com>

I

ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori)

Via Morgagni 33

I-00161 Rom

Tél. : +39.6.44 59 01

Fax : +39.6.44 25 16 09

Alfredo Tamborlini (Directeur général)

Colombo Conti (respons. de la documentation)

Luciano Libertini

Email : isfol.doc2@iol.it (bibliothèque)

Email : isfol.stampa@iol.it (presse)

Site web : <http://www.isfol.it/>

L

Chambre des métiers du Grand-Duché de Luxembourg

2, Circuit de la Foire internationale

Postfach 1604 (Kirchberg)

L-1016 Luxembourg

Tél. : +352.42 67 671

Fax : +352.42 67 87

Ted Mathgen

Email : daniele.menster@batel.lu

NL

CINOP (Centrum voor Innovatie van Opleidingen) (Centre pour l'innovation dans l'enseignement et la formation)

Pettelaarpark 1

Postbus 1585

NL-5200BP 's-Hertogenbosch

Tél. : +31.73.680 08 00

Tél. : +31.73.680 08 65

Fax : +3173 612 34 25

Marjon Nooter

Email : mnooter@cinop.nl

Emilie van Hooff

Email : Ehooff@cinop.nl

Site web : <http://www.cinop.nl>



Organisations associées

A

abf-Austria (Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschung)
Rainergasse 38
AT-1050 Wien
Tél. : +43.1.545 16 71-26
Fax : +43.1.545 16 71-22
Monika Elsik
Email : info@ibw.telecom.at
Site web : <http://www2.telecom.at/ibw/>

P

CICT (Centro de Informação Científica e Técnica)
Praça de Londres, 2 - 1º Andar
P-1091 LISBOA Codex
Tél. : +351.1.849 66 28
Fax : +351.1.840 61 71
Odete Lopes dos Santos (Directeur)
Fátima Hora (documentation)
Email : cict@mail.telepac.pt
Site web : <http://www.min-qemp.pt/cict/cict.html>

S

SEP (Svenska EU Programkontoret Utbildning och kompetensutveckling)
Box 7785
S - 10396 Stockholm
Tél. : +46.8.453 72 00
Fax : +46.8.453 72 01
Torsten Thunberg
Email : torsten.thunberg@eupro.se
Site web : <http://www.eupro.se>

UK

IPD (Institute of Personnel and Development)
IPD House
35 Camp Road
UK-London SW19 4UX
Tél. : +44.181.971 90 00
(Doug Gummery)
Fax : +44.181.263 33 33
Doug Gummery
Email : doug.g@ipd.co.uk
Barbara Salmon (bibliothèque)
Site web : <http://www.ipd.co.uk>

EU

Commission européenne
Direction générale XXII/B/3
(Éducation, formation, jeunesse)
B 7, 04/67, Rue de la Loi, 200
B-1049 Bruxelles
Tél. : +32.2.296 24 21/299 59 81
Fax : +32.2.295 57 23
Eleni Spachis
Dominique Marchalant (bibliothèque)
Site web : <http://europa.eu.int/en/comm/dg22/dg22.html>

B

EURYDICE (Réseau européen d'information sur l'éducation)
15, rue d'Arlon
B - 1050 Bruxelles
Tél. : +32.2.238 30 11
Fax : +32.2.230 65 62
Luce Pepin (Directeur)
Email : EURYDICE.UEE@EURONET.BE
Site web : www.eurydice.org

CH

OIT (Organisation internationale du travail)
4, route des Morillons
CH - 1211 Genf 22
Tél. : +41.22.799 69 55
Fax : +41.22.799 76 50
Jaleh Berset
(div. Politique de formation professionnelle)
Site web : <http://www.ilo.org>

I

Fondation européenne pour la formation
Villa Gualino
Viale Settimio Severo 65
I - 10133 Turin
Tél. : +39.11.630 22 22
Fax : +39.11.630 22 00
Catherine Cieczko
(information)
Email : cac@etf.it
Site web : <http://www.etf.it>

I

Centre international de formation de l'OIT
125, Corso Unità d'Italia
I - 10127 Turin
Tél. : +39.11.693 65 10
Fax : +39.11.693 63 51
Krouch (documentation)
Email : krouch@itcilo.it
Site web : <http://www.ilo.org>

UK

Department for Education and Employment
Room E3
Moorfoot
UK - SHEFFIELD S1 4PQ
Tél. : +44.114.259 33 39
Fax : +44.114.259 35 64
Julia Reid (bibliothèque)
Email : library.dfee.mf@gtnet.gov.uk
Site web : <http://www.open.gov.uk/index/..../dfee/dfeehome.htm>

ICE

RLO (Research Liaison Office)
University of Iceland, Technology Court
Dunhaga 5
ISL-107 Reykjavik
Tél. : +354.525 49 00
Fax : +354.525 49 05
Gudmundur Árnason
Email : grarna@rhi.hi.is
Site web : <http://www.rthj.hi.is/rthj/english.htm>

N

NCU Leonardo Norge
P.O. Box 2608 St. Hanshaugen
N-0131 Oslo
Tél. : +472.2.86 50 00
Fax : +472.2.20 18 01
Halfdan Farstad (Directeur)
Email : farh@teknologisk.no
Anne Kloster-Holst
Email : hola@teknologisk.no
Email : Krir@teknologisk.no
Site web : <http://www.teknologisk.no/leonardo/index.eng>



Derniers numéros en français



N° 10/97 Enseignement supérieur

Des nécessités croissantes

- Perspectives d'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur en Europe (Juliane List)
- En France, les diplômés de l'enseignement supérieur rentrent dans le rang ? (Eric Verdier)
- Formation au management international et compétences en matière de leadership : une perspective européenne (Gunnar Eliasson)

Quel financement pour l'avenir ?

- Études supérieures : qui devrait payer ? (Gareth L. Williams)

La dimension européenne

- La coopération communautaire dans l'enseignement et la formation supérieurs : nouveaux défis et progrès récents (Irving V. Mitchell)
- L'Union européenne et l'enseignement supérieur néerlandais : Droit et politique (Roel van de Ven)
- La mobilité des étudiants au sein de l'Union européenne (Heleen André de la Porte)



N° 11/97 Innovation et réforme : la formation dans les pays d'Europe centrale et orientale

Analyse et contexte économiques

- L'achèvement de la première phase de la transition en Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie (J. Nagels)
- Marchés du travail et formation en Europe centrale et orientale (Alena Nesporova)
- Les défis et les priorités de la formation professionnelle dans les pays d'Europe centrale et orientale (Inge Weilnböck-Buck; Bernd Baumgartl; Ton Farla)

Aspects institutionnels

- Questions politiques. Des ministres de Hongrie, de Lettonie, de Slovaquie et de Roumanie répondent à des questions sur le processus de réforme de la formation et de l'enseignement professionnels dans leurs pays respectifs. (Péter Kiss; Juris Celmin; Slavko Gaber; Virgil Petrescu)
- Le rôle des partenaires sociaux dans le développement de la formation professionnelle dans les pays «en transition» (Jean-Marie Luttringer)

Coopération internationale

- Coopération internationale dans l'élaboration de programmes de formation et d'enseignement professionnels - l'expérience polonaise (Tadeusz Kozek)
- La coopération germano-hongroise à l'appui de la réforme de la formation professionnelle en Hongrie (Laszlo Alex)
- Modernisation et réforme de la formation et de l'enseignement professionnels en Estonie - Étude de cas (Martin Dodd)
- Le programme Leonardo da Vinci s'ouvre aux pays d'Europe centrale et orientale (Tim Mawson)

Données clés

- Formation et enseignement professionnels en Bulgarie, en République tchèque, en Estonie, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie
- Indicateurs clés sur les pays d'Europe centrale et orientale
- PIB/habitant en % de la moyenne UE (carte)



N° 12/1997 Que savons-nous ? Mesurer les connaissances, les qualifications et les compétences sur le marché de l'emploi.

Recrutement, parcours de carrière et allocation du capital humain

- Les tendances du marché du travail et les besoins d'information : leur impact sur les politiques du personnel (Carmen Alpin; J.R. Shackleton)
- Le recrutement dans une entreprise européenne (Gunnar Eliasson; Kurt Vikersjö)

Le rôle des qualifications et des certificats formels

- Diplômes, compétence et marchés du travail en Europe (Louis Mallet et alii)
- L'évolution des systèmes de validation et de certification. Quels modèles possibles et quels enjeux pour la France ? (Vincent Merle)
- L'entreprise espagnole face au nouveau système de formation professionnelle (Valeriano Muñoz)

Apprendre en dehors du système apprenant formel

- Évaluation des acquis non formels : qualité et limites des méthodologies (Jens Bjørnåvold)
- Une question de foi ? Les méthodes et les systèmes d'évaluation des acquis non formels exigent des bases légitimes (Jens Bjørnåvold)

Appui et action par l'individu

- Besoins d'information et d'orientation des individus et des entreprises : de nouveaux enjeux pour l'orientation professionnelle (Karen Schober)
- La formation autodirigée dans le monde du travail (Gerald A. Straka)



N° 14/1998 Le financement de la formation professionnelle - 2

N° 15/1998 La qualité dans la formation et l'enseignement professionnels

**Prochainement
disponible
en français**

Prière de découper ou de recopier le bon de commande, de le glisser dans l'enveloppe à fenêtre et de l'envoyer au CEDEFOP



- Veuillez m'envoyer un exemplaire de démonstration gratuit
- Je souhaite lire européen et m'abonne à la Revue « Formation professionnelle » pour un an. (3 numéros, 15 écus plus TVA et frais d'envoi)
- Veuillez m'envoyer les numéros suivants de la Revue européenne « Formation professionnelle » au prix symbolique de 7 écus par exemplaire (plus TVA et frais d'envoi)

CEDEFOP

Centre européen pour le développement
de la formation professionnelle
Boîte postale 27 - Finikas

GR-55102 Thessaloniki

Numéro				
Langue				

Nom et prénom

Adresse



Invitation à contribuer à la Revue européenne «Formation professionnelle»

Le Comité de rédaction désire encourager la soumission d'articles à la Revue européenne «Formation professionnelle».

La Revue est publiée par le CEDEFOP (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) trois fois par an en anglais, français, allemand et espagnol, et bénéficie d'une vaste diffusion dans toute l'Europe, tant dans les États membres de l'Union européenne qu'au-delà. La Revue joue un rôle important dans la diffusion d'informations et l'échange d'expériences sur l'évolution de la politique et de la pratique de la formation et de l'enseignement professionnels, et inscrit le débat dans une perspective européenne.

Dans ses prochains numéros, la Revue traitera des thèmes suivants :

- ***Sécurité de l'emploi et évolution de l'organisation du travail - nouveaux besoins de formation***
N° 16/99 (janvier - avril 1999).
- ***L'innovation dans la formation et l'enseignement professionnels***
N° 17/99 (mai - septembre 1999)

Si vous désirez rédiger un article¹ sur un aspect quelconque des thèmes susmentionnés, soit à titre personnel, soit en tant que représentant d'une organisation, prière de contacter :

Steve Bainbridge, rédacteur, Revue européenne «Formation professionnelle», CEDEFOP, PO Box 27, Finikas, GR-55 102, Thessalonique (Thermi), Grèce; téléphone : + 30 31 490 111, téléfax : + 30 31 490 174; Mél : sb@cedefop.gr

Les articles devront être communiqués sur papier et sur une disquette au format Word ou WordPerfect, ou en annexe (format Word ou WordPerfect) à un message électronique. L'article devra être accompagné de brefs détails biographiques de l'auteur décrivant ses fonctions actuelles et l'organisation dont il relève. Les articles peuvent être rédigés en espagnol, danois, allemand, grec, anglais, français, italien, néerlandais, norvégien, portugais, finnois et suédois.

Tous les articles soumis seront examinés par le Comité de rédaction, qui se réserve le droit de prendre une décision sur la publication. Les auteurs seront informés de cette décision.

Les articles publiés dans la Revue ne doivent pas nécessairement refléter la position du CEDEFOP. La Revue fournit au contraire la possibilité de présenter différentes analyses et des points de vue variés et même contradictoires.

1) La longueur des articles devrait être de 5 à 10 pages (30 lignes par page, 60 caractères par ligne).

Vous pensez et agissez sans frontières... Lisez européen!

*Assurez-vous de
recevoir votre exemplaire
personnel: abonnez-vous
à une revue européenne*

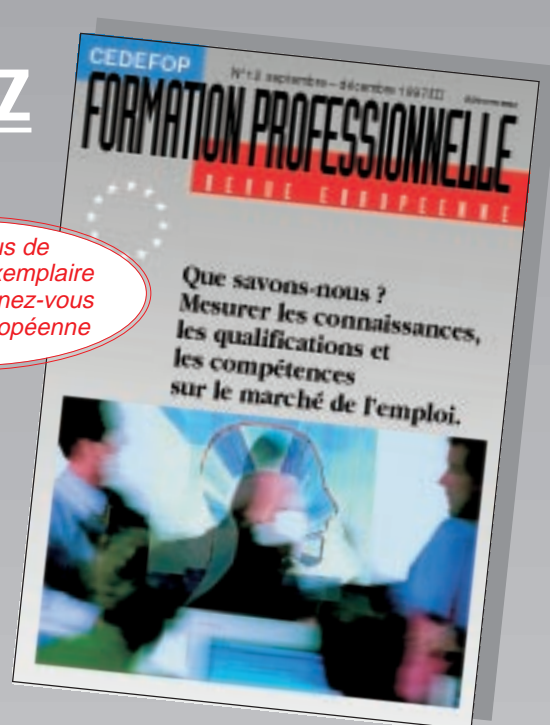
La revue **Formation professionnelle** paraît trois fois par an en 4 langues (DE, EN, ES, FR). L'abonnement comprend tous les numéros de la revue **Formation professionnelle** qui paraissent au cours de l'année, s'il n'est pas résilié avant le 30 novembre.

La revue **Formation professionnelle** vous sera expédiée par l'Office des publications de l'UE à Luxembourg et la facture par votre bureau distributeur de l'UE.

Le prix de l'abonnement ne contient pas la TVA.
Ne payez qu'après réception de la facture!

Abonnement annuel (hors TVA): ECU 15; BFR 600; FF 100

Prix à l'unité (hors TVA): ECU 7; BFR 280; FF 46



Le financement de la formation professionnelle : choix et orientations

L'enseignement, la formation et l'économie

Christoph F. Buechtemann; Dana J. Soloff

Questions liées au financement de la formation et de l'enseignement professionnels dans l'UE

Gregory Wurzburg

Le financement de la formation professionnelle : quelques approches politiques

Taxes, congés de formation et conventions collectives : comment inciter les entreprises et les individus à investir dans la formation

Vladimir Gasskov

L'introduction des principes de l'économie de marché dans le système de formation en Angleterre et au Pays de Galles

Anne West; Hazel Pennell; Ann Edge

Les interventions de l'État dans le domaine de la formation complémentaire à finalité professionnelle

Yrjö Venna

Les alternatives de financement de la formation professionnelle : l'exemple des pays émergents d'Amérique latine

David Atchoarena

Les entreprises et le financement de la formation professionnelle

L'investissement des entreprises dans la formation continue

Norman Davis

Aspects du débat politique à l'Est et à l'Ouest

Le financement de l'enseignement professionnel en Russie : problèmes et options

Ivo Gijsberts

Entretien sur le financement de la formation professionnelle en République fédérale d'Allemagne

Regina Görner; Jobst R. Hagedorn