

Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

LES FACTEURS DE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION CONTINUE DANS L'EUROPE DES QUINZE

Le processus permanent de développement et de renouvellement des connaissances est identifié comme un enjeu européen fort sous le vocable de " formation tout au long de la vie ". À cet égard, deux types de pratiques de formation continue, relevant soit de l'initiative de l'employeur, soit de l'initiative individuelle, peuvent servir de clé de lecture pour comparer la diversité des situations dans les pays de l'Europe des quinze. L'analyse de ces pratiques et des facteurs qui favorisent leur développement conduit à situer la place originale occupée par la France, marquée par la domination de la formation professionnelle continue à l'initiative de l'employeur. Elle peut contribuer ainsi à enrichir le débat sur les évolutions souhaitables du système français.

L'observation des pratiques de formation continue dans l'Europe des quinze met en relief une grande diversité de situations. Celle-ci résulte à la fois du degré d'organisation de la formation continue dans chaque pays, des rapports que celle-ci entretient avec le système éducatif et le marché du travail, et de l'implication de nombreux acteurs.

Une clé de lecture fondée sur le rôle des individus et des employeurs en tant qu'initiateurs principaux et bénéficiaires ultimes de la formation continue est privilégiée ici pour approcher les situations nationales, même si la place souvent importante prise par les autres acteurs¹ est évoquée ensuite. De manière très synthétique, une " cartographie " des pays est fournie. Chacun d'eux est repéré par deux dimensions : les pratiques réalisées à l'initiative des employeurs et celles relevant de l'initiative des individus. Les résultats obtenus doivent être considérés comme un classement ordinal indicatif des États membres de l'Union et non comme une hiérarchie de nature cardinale.

La " cartographie " du tableau 1 met en évidence trois groupes de pays distincts selon l'intensité des formations à l'initiative de l'employeur. Une enquête européenne (voir encadré méthodologique) donne un aperçu des disparités en Europe : le pourcentage de chances d'accès à la formation varie de 13 % (Grèce, Portugal) à 39 % (Royaume-Uni), alors que l'effort de formation (nombre d'heures par salarié) va de 6 heures (Italie) à 20 heures (France).

De la même façon, le tableau 1 illustre l'inégal usage de l'initiative individuelle en Europe selon le rôle de la tradition culturelle de formation tout au long de la vie, la qualité et l'ouverture de l'offre de formation pour les adultes, et l'importance des incitations publiques ou issues de la négociation collective.

Les deux formes d'initiative étudiées se renforcent mutuelle-

ment. Plus les employeurs recourent à la formation continue, plus le pays concerné a de chances de pouvoir s'appuyer sur des pratiques étendues de formation d'initiative individuelle. Cette relation de complémentarité n'est cependant pas complète. C'est en particulier le cas en France. À l'investissement important des entreprises dans la formation continue correspond une initiative individuelle plutôt modérée. L'offre de formation professionnelle continue (FPC) s'adressant directement aux individus y est limitée, d'autant que les bénéfices attendus sont relativement modestes au regard des coûts supportés par la personne. Les filières promotionnelles appuyées sur la formation continue et sa certification sont peu développées. De plus, la tradition de l'éducation permanente et du développement personnel est moins répandue en France que dans d'autres États européens.

Tableau 1 : LA FORMATION CONTINUE DANS L'EUROPE DES QUINZE

		Initiative de l'employeur		
		Faible	Moyenne	Forte
Initiative de l'individu	Réduite	Irlande		
	Modérée	Italie Espagne Grèce Portugal	Allemagne Autriche Belgique Luxembourg	France
	Répandue	Pays-Bas		Royaume-Uni
	Forte			Danemark Finlande Suède

Source : Formation professionnelle initiale et continue en Europe, mars 1999.

¹ Cette approche ne traite qu'incidemment des politiques publiques de formation continue et en particulier des programmes de formation en direction des chômeurs assez largement diffusés en Europe.

MÉTHODOLOGIE

Les résultats sont issus d'une comparaison des systèmes de formation professionnelle initiale et continue portant sur 17 pays européens, effectuée par le Céreq et son réseau en partenariat avec le groupe Elf Aquitaine. Ils s'appuient sur deux types d'informations complémentaires : une analyse des systèmes et pratiques de formation continue dans chaque pays, et des données statistiques.

La mesure des formations à l'initiative de l'employeur est fondée sur les résultats de la première enquête communautaire sur la formation professionnelle continue (*Continuing Vocational Training Survey* (CVTS 1)). Pour l'Autriche, la Finlande et la Suède, les sources sont nationales, et ne renseignent qu'imparfaitement les variables retenues par CVTS pour les autres pays. L'indicateur utilisé pour évaluer l'initiative de l'employeur est l'effort de formation des entreprises. Il mesure le nombre d'heures de formation par salarié, et tient compte des durées de formation et des chances d'accès à la formation.

En revanche, la mesure des formations d'initiative individuelle ne fait l'objet d'aucune enquête internationale harmonisée et s'appuie sur un usage prudent des sources nationales. Ces données présentent une certaine fragilité dans une perspective de comparaison internationale.

Le lecteur trouvera dans [Aventur et Möbus, 1999] une monographie de chacun des pays et une synthèse transversale.

La position originale de la France dans la typologie des pays européens illustre bien l'importance de facteurs nationaux de développement des pratiques de formation continue.

LES FACTEURS DE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION CONTINUE À L'INITIATIVE DE L'EMPLOYEUR

Le dynamisme des pratiques de formation à l'initiative de l'employeur relève de plusieurs facteurs dont trois paraissent essentiels.

L'effet de l'activité économique et de la taille des entreprises

L'activité économique de l'entreprise influe sur l'intensité et le contenu des pratiques de formation continue. Dans l'ensemble des pays, les secteurs les plus formateurs ont une activité à forte intensité capitaliste, des techniques de pointe et/ou une main-d'œuvre très qualifiée. Il s'agit des postes et télécommunications, banques et assurances et de l'énergie. À l'inverse, le textile/habillement, la construction, le travail des métaux et produits métalliques sont parmi les moins formateurs.

La taille de l'entreprise joue aussi un rôle dans la mesure où elle détermine les moyens qui seront accordés à la formation continue ainsi que les possibilités qui sont offertes de rentabiliser les efforts de formation (le " marché interne " de l'entreprise). En revanche, elle n'a pas le même effet dans tous les pays. Certes, partout sauf au Danemark, plus la taille d'une entreprise est importante, plus le recours à la formation continue est développé. Cependant, le net clivage entre petites et grandes entreprises en France, Italie, Espagne, Grèce et Portugal ne se retrouve pas dans les pays du nord de l'Europe.

L'influence de la formation professionnelle initiale

Les pratiques de formation continue à l'initiative de l'employeur doivent également être replacées dans le contexte

des modalités nationales d'organisation de la formation professionnelle initiale. Ces deux registres contribuent ensemble à produire les qualifications et les compétences des actifs. Leur interdépendance se traduit alors par des formes partielles de substituabilité entre l'initial et le continu.

Une première situation correspond à un fort investissement des entreprises dans la formation continue en complément de la formation professionnelle initiale. C'est le cas de la France, où la formation professionnelle initiale est développée mais privilégie les formes scolaires par rapport à l'apprentissage. C'est également le cas de la Suède, où l'apprentissage est absent et où les employeurs ont besoin d'initier l'individu aux savoirs spécifiques d'une entreprise ou d'une branche. Le Royaume-Uni est un peu à part, dans la mesure où l'introduction récente des NVQ (*National Vocational Qualifications*) tend à structurer la formation professionnelle initiale et l'apprentissage, traditionnellement peu répandue pour la première, ou peu formalisé pour le second.

La deuxième situation est celle de l'Allemagne. Les entreprises, fortement impliquées dans la formation initiale (à travers l'apprentissage), investissent de façon plus modeste dans la FPC. Le schéma est similaire pour l'Autriche et dans une moindre mesure pour les Pays-Bas.

En Italie, Espagne, Portugal et Grèce, c'est plutôt une complémentarité progressive qui se dessine entre les efforts de structuration de la formation professionnelle initiale et l'émergence de règles d'organisation de la formation continue.

Le Danemark a une position originale, puisque tant l'apprentissage que la formation continue à l'initiative de l'employeur y sont développés, faisant prévaloir une logique de forte complémentarité entre formation initiale et continue.

Tableau 2 : LE RÔLE DE L'EMPLOYEUR DANS LA FORMATION PROFESSIONNELLE INITIALE ET LA FORMATION CONTINUE

		Rôle de l'employeur →		
		Dans la formation continue		
		Faible	Moyenne	Forte
↓ Dans la formation professionnelle initiale	Faible	Espagne	Belgique	Finlande Suède
	Peu formalisé	Italie Grèce Portugal		Royaume-Uni
	Minoritaire et institutionnalisés		Irlande Luxembourg Pays-Bas	France
	Dominant et institutionnalisés		Allemagne Autriche	Danemark

Source : Formation professionnelle initiale et continue en Europe, mars 1999.

L'impact de l'organisation du système de formation professionnelle continue

Plusieurs formes de régulation impliquant les pouvoirs publics et/ou les partenaires sociaux, à l'œuvre dans les divers pays, contribuent au développement des pratiques de forma-

tion continue à l'initiative de l'employeur.

L'obligation légale de financement par les employeurs, généralisée à l'ensemble des entreprises en France, n'existe dans aucun des autres pays sous cette forme et depuis aussi longtemps. Dans plusieurs pays, le mode de régulation de la formation continue dans l'entreprise résulte du libre choix de l'employeur. C'est le cas notamment au Royaume-Uni, mais aussi en Allemagne, Autriche, Luxembourg, Finlande, Suède et Portugal. Entre ces deux modes de régulation opposés, les autres pays ont instauré des contraintes limitées de financement sur les employeurs, nées des conventions collectives (Italie, Pays-Bas, Danemark, Belgique, Irlande) ou d'accords tripartites (Espagne).

Les incitations financières publiques directes envers les entreprises ne concernent que la moitié des pays, sous la forme de subvention ou de crédit d'impôt. Elles visent surtout à prévenir les risques de chômage et à aider les PME. En France, les engagements de développement de la formation complètent financièrement les plans de formation des PME et servent aux personnels les moins qualifiés. On retrouve ces pratiques en Allemagne et aux Pays-Bas, de même au Royaume-Uni et en Irlande. En Suède et surtout au Danemark, les aides permettent d'embaucher et de former un demandeur d'emploi pour remplacer un salarié lui-même parti en formation. *Les politiques publiques destinées à structurer l'offre de formation continue* prennent rarement la forme de subventions, excepté dans les pays nordiques (Danemark, Finlande) et au Royaume-Uni. En revanche, dans divers pays, les pouvoirs publics mettent en place progressivement des incitations à l'amélioration de la qualité de la formation : promotion de standards de qualité de l'offre spécifiques ou s'inscrivant dans le cadre des normes ISO 9000 (Irlande, France et Allemagne). Enfin, quelques pays s'engagent dans une régulation de l'offre par les certifications professionnelles : NVQ au Royaume-Uni, répertoire de certificats professionnels en Espagne et au Portugal ; référentiels de compétences (loi de 1994 sur les qualifications professionnelles en Finlande) ; système de qualification régulé de manière tripartite au Danemark.

La mise en place d'institutions spécifiques de médiation vis-à-vis des entreprises (aide à la définition des besoins, identification de l'offre, financement des plans de formation) n'existe que dans quelques pays. Au Royaume-Uni, les *Training and Enterprise Councils* constituent un instrument de régulation au niveau territorial. En France, les Organismes paritaires collecteurs agréés (de branche ou régionaux) permettent aux partenaires sociaux de gérer les ressources collectées au travers des versements obligatoires prévus par la loi. En Espagne, au Portugal et en Grèce, des institutions particulières servent de support à une intervention conjointe des pouvoirs publics et des partenaires sociaux. Dans les autres pays où les pratiques de formation sont plus développées, cette fonction est assurée par les services de l'État, les collectivités locales, les chambres consulaires ou les organisations professionnelles.

LES FACTEURS DE DÉVELOPPEMENT DE L'INITIATIVE INDIVIDUELLE

Dans tous les pays, la responsabilité de l'individu est engagée dans les formations en cours de vie active, mais à des

degrés divers. Les objectifs poursuivis sont multiples même si la formation continue vise de plus en plus souvent à prévenir les risques de chômage. Les initiatives individuelles s'inscrivent aussi dans une préoccupation d'éducation permanente.

Tradition d'éducation permanente et diversification de l'offre de formation

Les pays scandinaves se caractérisent par une forte tradition de l'éducation permanente et une offre de formation continue très diversifiée, sans équivalent en Europe. L'égalité des chances d'accès à l'éducation ainsi que le développement moral et civique sont des valeurs essentielles dans ces sociétés. La plupart des formations destinées aux jeunes sont également accessibles aux adultes dans des conditions favorisant le suivi d'un cursus sur le temps libre.

En Allemagne, Autriche et au Luxembourg, l'éducation de soi (*Bildung*) est également importante et souvent détachée d'objectifs professionnels. Il est vrai que la croissance du chômage (notamment en Allemagne) pousse les individus à orienter leurs initiatives vers des formations qui améliorent leur employabilité. De même, dans ces pays, l'offre de formation est relativement ouverte et diversifiée.

Aux Pays-Bas comme au Royaume-Uni, le souci d'éducation permanente est également important. Chez les premiers, les objectifs poursuivis sont autant professionnels que " culturels ". Il y a une vraie préoccupation des pouvoirs publics d'ouvrir tous les pans du système éducatif aux jeunes comme aux adultes. Tandis qu'au Royaume-Uni, les formations d'initiative individuelle se font principalement dans un registre professionnel.

En France, le développement de l'offre publique ou privée d'éducation des adultes fondée sur les " valeurs républicaines " apparaît aujourd'hui moins étendu que dans les pays du nord. Il s'est heurté à la progression rapide de la formation initiale. Par ailleurs, la faible ouverture des institutions de formation initiale aux adultes et à leurs exigences spécifiques a contribué à freiner l'initiative individuelle.

Le droit au congé-formation

Il existe, dans deux tiers des pays européens, des dispositions permettant aux salariés de bénéficier d'un congé pour se former. Deux voies sont empruntées pour garantir aux salariés l'accès à la formation de leur propre initiative : la voie légale et la voie conventionnelle.

La voie légale : dans les pays nordiques, il s'agit du droit au congé non rémunéré en Suède, d'un congé assorti d'une bourse étatique en Finlande ou d'une possibilité de départ en formation négocié au Danemark (d'une durée moyenne de 4 mois, assez souvent utilisée). En France et en Belgique, l'aide à l'initiative individuelle repose sur le congé de formation rémunéré, instauré par voie législative. Mais l'impact de ce droit sur l'initiative individuelle reste limité. En France, moins de 0,5 % des salariés des entreprises d'au moins 10 salariés l'utilisent. En Allemagne, les droits individuels d'accès dépendent de la législation spécifique à chaque Land. Dans 10 des 16 Bundesländer, une loi accorde à tous les salariés un droit au congé de formation rémunéré par l'employeur (5 jours par an en moyenne). Le Portugal a récemment instauré par voie légale un régime d'autorisation d'absence non rémunérée pour se former.

La voie conventionnelle : aux Pays-Bas, 40 % des conventions collectives autorisent les congés-formation pour des durées variant de 1 à 10 jours. En Italie, un congé de 150 heures de formation tous les 3 ans fût instauré en 1973 dans la métallurgie. Bien que progressivement étendu à la majorité des branches d'activité, il est peu utilisé. En Espagne, le " permis individuel de formation " créé au niveau interprofessionnel en 1992 octroie 150 heures rémunérées par an pour préparer un titre officiel.

Les aides publiques

L'aide publique peut porter soit sur le financement de l'offre de formation continue orientée vers les demandes individuelles, soit sur des avantages financiers apportés directement aux projets individuels. Les subventions à l'offre de formation existent partout mais à des niveaux divers et c'est dans les pays scandinaves qu'elles atteignent le niveau le plus élevé. En revanche, les aides directes aux projets individuels sont moins répandues. L'aide peut prendre la forme d'un financement de congés individuels de formation (France, Belgique) ou d'allocations versées aux individus (Finlande, Danemark). Elle peut également se traduire par une déduction du coût de formation du revenu imposable (Royaume-Uni, Allemagne, Autriche, Luxembourg) ou par une aide réservée à des publics particuliers (salariés non-qualifiés au Danemark, préparation du brevet de maîtrise en Allemagne, chèque formation en Autriche et plus récemment en France, système de prêts bonifiés pour le développement de carrière, en contrepartie de l'obtention de NVQ au Royaume-Uni).

La certification de la formation continue

La formation continue d'initiative individuelle se distingue souvent par son objectif d'obtention d'un titre dans le but d'améliorer les perspectives de mobilité (promotionnelle et/ou externe) du salarié. Cet objectif est d'autant plus fréquent dans les systèmes où le titre bénéficie d'une forte reconnaissance et dans les pays qui encouragent la préparation des diplômes par les adultes. C'est le cas des pays nordiques et plus particulièrement du Danemark où les diplômes professionnels font l'objet d'une large reconnaissance par les employeurs. C'est également le cas, mais dans une moindre mesure, des Pays-Bas. Dans les pays de tradition germanique (Allemagne, Autriche et partiellement Luxembourg), l'existence de filières promotionnelles d'accès aux emplois intermédiaires (technicien, maîtrise), fondées sur des titres exclusivement accessibles par la formation continue, incite les salariés à s'engager dans ce type de cursus diplômant. Il existe aussi en France des titres préparés spécifiquement en formation continue (CNAM, AFPA, chambres consulaires et plus récemment certificats de qualification professionnelle) de même que de nouvelles formes de préparation des diplômes de l'Éducation nationale pour les publics adultes (par exem-

ple la validation des acquis professionnels). Mais ces possibilités restent encore insuffisamment exploitées compte tenu d'une moindre flexibilité de l'offre en regard de celle qui prévaut dans les pays nordiques. Au Royaume-Uni, le nouveau système de qualifications professionnelles (NVQ) qui concerne indistinctement la formation initiale et la formation continue vise à promouvoir les certificats de compétences. Leur reconnaissance ne fait cependant pas l'objet de négociations centralisées et dépend des accords conclus au niveau de chaque entreprise.

Conclusion

En France, l'impact d'un ensemble de règles législatives anciennes (loi de 1971) et d'une tradition de dialogue social sur la formation continue a permis à l'initiative des entreprises de se développer dans des proportions comparables à ce qui s'observe chez nos partenaires les plus avancés dans ce domaine. En revanche, la position française au regard des formations d'initiative individuelle s'avère relativement fragile. C'est certainement dans ce registre que l'examen des pratiques étrangères peut le plus utilement inspirer les innovations à introduire dans notre système. Dans cet esprit, il semble légitime d'évoquer plusieurs pistes :

- ouvrir davantage les formations, les diplômes et les établissements d'éducation aux adultes de manière à mieux répondre aux aspirations et contraintes professionnelles ou familiales de ce public ;
- mettre au point des aides financières destinées à encourager des projets individuels de formation sur moyenne ou longue période, qui facilitent l'intégration professionnelle des chômeurs et qui soient plus étroitement négociés avec les employeurs ;
- repérer les compétences professionnelles ou extraprofessionnelles acquises par les adultes par la voie de la formation continue ou de l'expérience, dont la validation dépasse le cadre habituel des diplômes, et dont la reconnaissance aide à la construction de parcours professionnels.

François Aventur, Christian Campo, Martine Möbus

———— RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES ————

- Aventur F., Möbus M. (éditeurs) (1999), *Formation professionnelle initiale et continue en Europe, édition enrichie*, Magnard-Vuibert-Multimédia, mars.
- Aventur F., Möbus M., Pelé J., Philippe C., Dallaporta M. (1998), *La formation professionnelle continue dans les entreprises françaises en 1993. Résultats d'une enquête européenne*, Céreq, document n° 133, février.
- Eurostat (1997), *Enquête "Formation professionnelle continue" dans les entreprises – 1994 (CVTS)*.