

Les mécanismes de financement de la formation professionnelle :

*Allemagne, Espagne,
France, Royaume-Uni*

© AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, 2005
5 rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12

Tél : 33 (1) 53 44 31 31 - Fax : 33 (1) 44 53 99 39 - Internet : www.afd.fr

Ce numéro de Notes et Documents est le troisième d'une série consacrée à la formation professionnelle. Le premier volume (N°13) propose une analyse comparative des systèmes de financement de la formation professionnelle dans huit pays. Le deuxième volume (N°14) rassemble quatre études de cas sur l'organisation et les modalités de financement de ce secteur dans des pays " du Sud " : Algérie, Maroc, Sénégal et Tunisie. Le troisième volume (N°15) rassemble les études de cas portant sur les pays " du Nord " : Allemagne, Espagne, France et Royaume-Uni.

This volume is the third in the Notes and Documents series devoted to vocational training. The first volume (Number 13) presents a comparative analysis of the financing of vocational training systems in eight countries. The second (Number 14), gathers four case studies examining the structure and methods of financing the sector in four " developing countries ": Algeria, Morocco, Senegal and Tunisia. The third volume (Number 15) assembles case studies from " developed countries " including: Germany, Spain, France and the United Kingdom.

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement.

Les mécanismes de financement de la formation professionnelle :

*Allemagne, Espagne,
France, Royaume-Uni*

■
Agence Française de Développement
Département de la Recherche

Sommaire

ALLEMAGNE	13
1. Introduction	13
2. L'éducation et la formation professionnelle initiale et continue	16
3. Le cadre législatif de la formation continue et tout au long de la vie .21	
3.1. Au niveau fédéral	21
3.2. Au niveau des <i>Länder</i>	26
3.3. Au niveau des accords contractuels et des accords d'entreprise	27
4. Le financement de la formation professionnelle initiale et continue .28	
4.1. Le financement de la formation professionnelle initiale	31
4.2. Le financement de l'apprentissage	32
4.3. Flux financiers de la formation professionnelle dans les entreprises individuelles	34
4.4. Le financement de la formation professionnelle continue en Allemagne .38	
4.5. Le préfinancement de la formation professionnelle continue	40
4.6. Préfinancement de la formation continue assurée par les entreprises . . .42	
4.7. Préfinancement de la formation continue par les individus	42
4.8. Préfinancement de la formation continue soutenue par les pouvoirs publics	44
4.9. Préfinancement de la formation continue dans le cadre des mesures mises en œuvre par l'Office fédéral du travail	46

4.10. Préfinancement de la formation continue dans le cadre du Code du travail	49
4.11. Le refinancement de l'éducation et de la formation professionnelle continue	50
5. Conclusions	51
ESPAGNE	55
1. Introduction	55
1.1. La place de la formation dans les valeurs sociétales et la stratégie socio-économique du pays	55
1.2. Le positionnement de la formation professionnelle par rapport à l'éducation	56
2. Perspective historique rapide	57
2.1. Les événements fondateurs de la formation professionnelle	57
2.2. La formation professionnelle (ou enseignement professionnel) initiale	68
2.3. la formation professionnelle destinée aux chômeurs	71
2.4. La formation professionnelle continue	72
3. Description synthétique du système de formation professionnelle	75
3.1. Le sous-système de formation professionnelle initiale	75
4. Les caractéristiques du financement	81
4.1. Le sous-système de formation professionnelle initiale	81
4.2. Le sous-système de formation professionnelle pour les chômeurs (formation dite " occupationnelle ")	85
4.3. Le sous-système de formation professionnelle continue	87
5. La typologie du système	90
5.1. Finalité économique/sociale de la formation professionnelle	90

5.2. La situation des acteurs de la formation continue	91
5.3. La cohérence entre les publics destinataires et les mesures de financement	91
5.4. Positionnement du système en terme de financement	92
5.5. Les mécanismes d'adéquation de l'offre et de la demande	93
6. Conclusions	94
6.1. Points forts et points faibles des acteurs de la formation professionnelle	94
6.2. Perspectives d'amélioration	95

FRANCE

1. La place de la formation dans les valeurs sociétales et la stratégie socio-économique du pays	99
1.1. La manière dont le pays gère les mutations de son économie	99
1.2. La prise en compte d'une tradition de promotion sociale des individus	100
1.3. Le développement de la démocratie sociale	100
1.4. La réalisation d'un équilibre indispensable entre performances économiques et cohésion sociale	100
2. Les grandes étapes de constitution du système de formation professionnelle	101
2.1. Une formation technique annexée à l'enseignement général	101
2.2. Des besoins des entreprises locales à une prise en compte des modes d'organisation généralisés des entreprises	102
2.3. Vers une régulation étatique en faveur des besoins d'une économie nationale	102
2.4. De la régulation étatique à la démocratie sociale	103
2.5. Vers la diversification des dispositifs autour du concept de l'alternance	105

2.6. D'un système national et diplômant à un système décentralisé et certifiant l'expérience professionnelle	107
2.7. Du droit individuel à la formation tout au long de la vie	108
3. Description synthétique du système	110
3.1. La formation professionnelle initiale (FPI)	112
3.2. La formation professionnelle continue (FPC).	130
3.3. La formation des salariés en activité	142
3.4. La formation des demandeurs d'emploi et des personnes exclues du marché du travail	156
4. Les caractéristiques du financement du dispositif de formation professionnelle	163
4.1. Quelques données et chiffres clés	164
4.2. Les principaux paramètres du système de financement	170
4.3. La typologie du système de financement français	183
5. Conclusions	189
 ROYAUME UNI	193
 1. Introduction	193
1.1. L'éducation, la formation, les valeurs sociétales et la stratégie socio-économique	193
1.2. La formation professionnelle en rapport avec l'éducation	195
2. Historique	196
3. Description sommaire du système de formation professionnelle	200
3.1. Structure commune et mise en œuvre de l'éducation et de la formation professionnelle	200
3.2. La formation professionnelle initiale	202

3.3. <i>Youth Training</i> (YT)	202
3.4. L'éducation et la formation tout au long de la vie	206
3.5. Les comités sectoriels de qualifications (<i>Sector Skills Councils /SCS</i>)	209
3.6. Les qualifications de formation professionnelle	211
3.7. <i>The Learning and Skills Council</i> (SLC)	214
3.8. L'éducation post-obligatoire (<i>Further Education</i>)	216
3.9. <i>LearnDirect</i>	217
3.10. Une stratégie nationale pour les compétences (<i>National Skills Strategy</i>)	218
3.11. L'inspection de l'éducation des adultes (<i>Adult Learning Inspectorate/ALI</i>)	219
3.12. OFSTED	219
3.13. L'Ecosse	219
3.14. Le Pays de Galles	221
3.15. L'Irlande du Nord	222
4. Le financement	222
4.1. Les niveaux de financement	222
4.2. Les politiques de financement	223
4.3. Les dispositifs financiers	224
5. Le système	226
6. Conclusions	230

Allemagne

André KIRCHBERGER,

ancien Chef de division à la Commission européenne,
responsable de la formation professionnelle

1. Introduction

Les entreprises allemandes - en particulier les PME - sont confrontées aux mêmes évolutions et aux mêmes défis que d'autres entreprises européennes : l'impact des nouvelles technologies sur les processus de production de biens et de services ainsi que sur l'organisation du travail, la sévérité accrue de la concurrence entre les entreprises – notamment sous l'effet de la « mondialisation » et des tendances fortes à la « délocalisation » des productions vers des pays dont les coûts de production sont moins élevés (en particulier les « coûts salariaux »).

Toutefois, les pratiques de formation professionnelle en Allemagne, en particulier de la formation continue, s'appuient nettement moins sur la loi et la réglementation que ce n'est le cas en France par exemple. On note, en effet, dans le cas de la formation continue, que les aides publiques, en Allemagne, vont aux individus en tant que salariés menacés ou demandeurs d'emploi, alors qu'en France, ces mêmes aides sont plutôt destinées aux entreprises (par exemple, sous la forme d'exemptions ou de diminution des charges sociales). Plus généralement, il n'existe pas en Allemagne d'obligation légale pour les entreprises en matière de dépenses de formation. Les coûts de formation comptabilisés

par les entreprises sont ceux de la formation duale (formation initiale et formation par apprentissage), mais les coûts de la formation continue, eux, ne sont pas clairement isolés.

En fait, le terme de « formation » ne semble pas être utilisé de la même manière en France et en Allemagne. Si, en France, l'obligation légale a jeté les bases d'un système où il apparaît « normal » que non seulement la formation d'adaptation au poste de travail mais aussi le « développement personnel » soient des coûts imputables à l'entreprise, il n'en est pas du tout de même en Allemagne ; en effet, dans ce pays, en matière de formation continue, c'est plutôt la responsabilité individuelle qui est mise en avant. En règle générale, les entreprises – notamment les PME – ne prennent pas en charge les formations à l'initiative des salariés. Cela est notamment le cas pour les formations au rôle professionnel et socialement valorisant de *Meister* (cadre de premier niveau) qui se déroulent à l'initiative des salariés et généralement sur leurs fonds propres.

Par ailleurs, si, en Allemagne comme en France, les partenaires sociaux des branches professionnelles jouent un rôle important dans la définition et la structuration des qualifications et le contenu des diplômes pour ce qui est de la formation professionnelle initiale, leur influence est bien moins grande dans le domaine de la formation professionnelle continue même si la branche peut apporter son concours au financement des centres de formation.

Plus généralement, en Allemagne, l'Etat fédéral et les partenaires sociaux conservent, au niveau central, la haute main sur la partie la plus structurante des dispositifs de formation,

la formation initiale en apprentissage (ou *Dual System*) ainsi que les dispositifs qui prolongent cette filière de formation. Les conventions collectives qui sont conclues au niveau des branches (il n'y a pas d'accord interprofessionnel en Allemagne) abordent rarement la formation professionnelle continue – sauf pour la mise en place de congés-formation dans certains secteurs –. Cependant, depuis une quinzaine d'années, de plus en plus d'accords prévoient des mesures de « formation-adaptation » ou reconversion (*Umschulung*) en cas de restructuration, notamment pour les salariés les plus menacés. On doit souligner enfin que la formation tend à être introduite dans les « pactes pour l'emploi » négociés au niveau des branches à la fois comme alternative au chômage partiel en période creuse et comme mesure préventive pour maintenir à niveau les salariés en place. Cela étant, contrairement à la France, la formation professionnelle ne constitue pas un enjeu fort pour le Comité d'entreprise (*Betriebsrat*), même si la formation fait partie explicitement des domaines entrant dans la co-détermination. En revanche, ce qui souligne l'importance culturelle de la formation par apprentissage, le *Betriebsrat*, celui-ci se mobilise beaucoup plus spontanément pour l'accueil des apprentis et leur embauche après qu'ils aient obtenu leur diplôme.

Dans la mesure où le modèle allemand de développement de la formation professionnelle ne s'appuie pas autant qu'en France sur un cadre institutionnel fort, comportant des règles juridiques (de source législative et réglementaire – souvent par extension d'accords interprofessionnels passés entre les partenaires sociaux – ainsi que des dispositifs de mutualisation

des ressources financières), l'analyse des mécanismes et dispositifs de financement de la formation professionnelle est très complexe.

2. L'éducation et la formation professionnelle initiale et continue

En raison de la structure fédérale de l'Allemagne, donc de l'existence conjointe d'un gouvernement central et des gouvernements des *Länder*, les compétences législatives sont partagées entre d'une part l'Etat fédéral (le *Bund*) et les *Länder*. Ce partage des compétences vaut pour la plupart des domaines de l'action publique, à l'exception de la diplomatie et de la défense. Pour l'éducation et la formation professionnelle, chaque *Land*, au niveau constitutionnel ou législatif, définit les principes de base. Toutefois, afin de garantir une unité, les *Länder* ont développé des procédures de coopération à travers une Conférence permanente des ministres de l'Education et des Affaires culturelles des *Länder* (KMK). Cette structure de coordination s'intéresse aux questions à caractère supra-régional avec, comme objectif, de définir et de défendre des positions communes dans des matières d'intérêt commun.

Selon la loi fondamentale, l'Etat fédéral est responsable en matière d'organisation et d'administration de l'enseignement. Il est compétent dans le domaine de l'apprentissage et de la formation continue professionnelle hors de l'école, pour fixer les principes généraux de l'enseignement supérieur, en matière d'aide pour l'apprentissage, en matière de mesures

pour favoriser et promouvoir l'emploi et enfin pour la recherche concernant le marché de l'emploi et les métiers.

Le système éducatif de la République fédérale d'Allemagne présente deux caractéristiques qui le différencient des systèmes d'éducation et de formation de la plupart des autres pays industrialisés.

L'existence parallèle, dans le premier cycle de l'enseignement secondaire de trois à quatre types d'établissements distincts faisant suite au tronc commun de l'école primaire :

- la *Hauptschule* (école de fin de scolarité obligatoire) qui vise à donner un enseignement général de base pendant cinq à six ans selon les *Länder* – l'examen sanctionnant la fin des études permettant aux bénéficiaires d'accéder à une formation en alternance (voir infra) – ;

- la *Realschule* (collège d'enseignement secondaire général) qui offre aux élèves un enseignement général étendu et qui dure en général cinq années. Le certificat de fin d'études de la *Realschule* donne accès à des cours de formation directement sanctionnés par une qualification professionnelle ou à des types d'écoles menant à l'obtention d'un diplôme d'accès à l'enseignement supérieur (écoles professionnelles, enseignement technique) ;

- le *Gymnasium* (lycée) qui donne aux élèves un enseignement général approfondi, découpé en deux cycles : les élèves obtenant le *Gymnasiale Oberstufe* au terme du premier cycle peuvent accéder au deuxième cycle de l'enseignement secondaire qui conduit, en cas de réussite, au baccalauréat (*Abitur*) et à l'entrée dans l'enseignement supérieur ;

- la *Gesamtschule* (école secondaire polyvalente) est un établissement d'enseignement regroupant, sur un même site, les trois filières mentionnées précédemment des points de vues organisationnel et pédagogique.

C'est essentiellement dans le cadre du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (de 15-16 ans à 18-19 ans) que la formation professionnelle initiale à l'école se développe, en dehors de l'apprentissage. En effet, on trouve à ce niveau les *Berufsfachschule* (ou écoles professionnelles) qui sont des établissements d'enseignement professionnel à temps plein préparant les élèves à un emploi ou qui dispensent une formation professionnelle tout en approfondissant leur formation générale. Ces *Berufsfachschule* sont d'une grande diversité en ce qui concerne leur dénomination, la durée des études (de un à trois ans) et les diplômes obtenus au terme de la scolarité. Pour y entrer, il faut que les jeunes soient titulaires du certificat de fin d'études de la *Hauptschule* ou de la *Realschule*.

Au niveau du second cycle de l'enseignement secondaire, il existe également des *Fachoberschule* (ou écoles secondaires d'enseignement technique) qui sont accessibles aux élèves ayant obtenu un certificat de fin d'études de la *Realschule*. Ces écoles offrent un enseignement général et transmettent des connaissances techniques théoriques et pratiques. L'obtention du certificat de fin d'études donne accès aux *Fachhochschulen* (ou écoles supérieures de technologie) qui relève de l'enseignement supérieur.

Enfin, il convient également de noter l'existence de *Berufliche Gymnasium/Fach Gymnasium* (ou lycée professionnel

et spécialisé) qui sont en fait des lycées techniques d'enseignement secondaire supérieur.

La grande importance que revêt le mode « dual » de formation professionnelle initiale résulte du fait que celui-ci est basé sur une formation en entreprise au niveau de travailleur qualifié. Il convient ici de clarifier ce concept de formation « duale » qui est au centre de la formation professionnelle initiale en Allemagne. En effet, la majorité des jeunes qui s'engagent dans la vie professionnelle font, à l'issue de leur scolarité, l'apprentissage d'une profession donnant lieu à une formation reconnue par les pouvoirs publics dans le cadre de ce système et dont l'accès n'est pas lié à la possession d'un titre donné mais est ouvert à tous.

Le système « dual » présente deux caractéristiques majeures :

- l'existence conjointe de deux lieux de formation, l'entreprise et l'école professionnelle. Dans ce système, l'essentiel de l'apprentissage s'effectue en entreprise. Le jeune est apprenti dans une entreprise, chez un représentant d'une profession libérale ou dans le service public, mais il est exempté de travail pour fréquenter l'école professionnelle, c'est-à-dire qu'il a en même temps le statut d'élève. En cela, le système dual allemand se rapproche de l'apprentissage tel qu'il se pratique en France ;

- la dissociation des compétences pour les deux lieux de formation que sont l'entreprise et l'école professionnelle : c'est en effet le *Bund* (ou l'Etat fédéral) qui est compétent pour la formation professionnelle en entreprise et qui a transmis cette tâche aux chambres de commerce, aux chambres

de métiers et aux organisations professionnelles, tandis que la loi fondamentale confère aux ministères de l'Education et des Affaires culturelles des *Länder*, la responsabilité de la mise en œuvre de la formation professionnelle scolaire. C'est par référence à cette distinction constitutionnelle des compétences, que le système est qualifié de « dual ». Néanmoins, ni les écoles professionnelles, ni les entreprises ne sont des lieux de formation uniformes. Tout comme il y a différents types d'écoles professionnelles, il y a également des formes très diversifiées d'apprentissage en entreprise. Outre les « ateliers-écoles » des grandes entreprises et l'apprentissage au poste de travail, on trouve des centres de formation inter-entreprises, notamment dans l'artisanat et le bâtiment ; les petites et moyennes entreprises (qui forment environ les deux tiers des jeunes relevant du système dual) recourent à ces centres pour permettre à leurs apprentis d'acquérir les connaissances et compétences nécessaires exigées par les règlements de la formation.

La formation en alternance a pour objectif de dispenser un enseignement professionnel étendu et de transmettre, dans le cadre d'une formation structurée, les connaissances et les aptitudes techniques nécessaires à la pratique d'un métier qualifié. Au terme de ces études, le jeune obtient le droit d'exercer la profession « réglementée » (voir ci-après) pour laquelle ils se sont formés et de porter le titre de travailleur qualifié (*qualifizierte Fachkraft*).

L'homologation des certificats de formation professionnelle est un élément-clé du dispositif de formation professionnelle

en Allemagne. Dans le système dual, les apprentis sont formés à des professions pour lesquelles la formation est reconnue par l'Etat. Ces professions sont fixées et adaptées en fonction des besoins du monde du travail, par l'Etat fédéral, les *Länder* et les partenaires sociaux agissant en étroite concertation. Fin 2000, il y avait plus de 350 professions à formation réglementée, c'est-à-dire bien moins qu'au début des années 1970 où l'on en recensait plus de 600. Les différentes parties concernées cherchent en effet, en regroupant les professions à formation réglementée, à donner à celles-ci un profil plus ample, susceptible de mieux garantir la mobilité et la flexibilité des travailleurs.

3. Le cadre législatif de la formation continue et tout au long de la vie

3.1. Au niveau fédéral

Selon l'article 72 de la Constitution allemande, le pouvoir législatif dans le domaine de la formation continue et tout au long de la vie repose essentiellement sur les *Länder*. Le Gouvernement fédéral peut, dans certaines circonstances, intervenir activement dans ce domaine. Par exemple, le Gouvernement fédéral, dans l'intérêt de l'Etat, peut, en vue d'assurer une égalité dans les conditions d'accès à la formation au plan national, ou pour sauvegarder une cohérence économique et juridique, prendre un certain nombre de dispositions législatives (article 72). En accord avec l'article 74 de

cette même loi fondamentale (la Constitution), le champ du pouvoir législatif du Gouvernement fédéral s'étend jusqu'à la formation professionnelle continue non-scolaire ; son champ couvre également le développement des principes généraux relatifs à la formation continue donnée dans les universités et les autres établissements d'enseignement tertiaire ainsi que les actions de recherche-développement relatives à la mesure de l'efficacité de la formation continue, y compris le développement de projets-pilotes.

L'article 12 de la Constitution (ou loi fondamentale) spécifie que chaque Allemand a le droit de choisir librement son métier, son lieu de travail et de formation. Ce même article indique aussi que l'exercice d'un métier peut être réglementé par la loi ou au moyen de dispositions individuelles.

Cette disposition générale a conduit à la création de différents cadres juridiques pour l'éducation et la formation professionnelle :

- le droit social à l'éducation et à la formation professionnelle est défini au paragraphe 3 du Code du travail (*Sozialgesetz Buch*) où il est précisé que ceux qui participent à une formation professionnelle correspondant à leur préférence, à leurs aptitudes et à leurs capacités, ont le droit d'être soutenus dans leur formation si les moyens nécessaires ne sont pas disponibles ailleurs. De même, ceux qui participent – ou désirent participer – à la vie active ont le droit de bénéficier de conseils quant au choix de leur formation ou de leur métier. Ils peuvent également bénéficier d'un soutien individuel pour leur formation professionnelle continue, d'une assistance pour l'acquisition et la maintenance d'un lieu

approprié de travail et d'une sécurité économique en cas de chômage ou d'insolvabilité de l'employeur.

- Dans ce contexte, une importance toute particulière doit être accordée, dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle, aux mesures de soutien apportées par l'Office fédéral du travail (*Bundesanstalt für Arbeit* ou BA) en référence au chapitre III du Code du travail. L'Office fédéral, en effet, finance les actions de recyclage en matière d'éducation et de formation professionnelle. C'est ainsi que les coûts d'éducation et de formation peuvent être payés en accord avec les paragraphes 81-85 du Code du travail. Il en est de même pour tout ce qui concerne les frais d'hébergement ou de séjour (paragraphes 153-159). De même, les prestataires de formation peuvent recevoir une aide financière en accord avec les paragraphes 248-250 du Code du travail. A la fin de 2001, de nouvelles dispositions législatives ont été adoptées dans le domaine de la promotion de l'emploi : pour mieux inciter les travailleurs, pas ou peu qualifiés, à développer leurs qualifications et leurs compétences, les employeurs peuvent recevoir, dans le cadre d'un emploi continu, un soutien financier sous la forme d'une subvention couvrant les coûts salariaux du travailleur concerné pendant toute la durée de son absence liée à sa formation. De même, la qualification des travailleurs âgés dans les petites et moyennes entreprises peut faire l'objet d'un soutien financier pendant quatre ans sous la forme d'une prise en charge des coûts de formation, pour autant que l'employeur continue de rémunérer le travailleur concerné.

- Les paragraphes 96-98 de la loi constitutionnelle sur les entreprises (*Betriebsverfassungsgesetz*) précise les droits des travailleurs relatifs à la co-détermination et à la participation en ce qui concerne la formation professionnelle. A cet égard, le Comité d'entreprise a, selon ce même paragraphe 98, le droit à co-déterminer avec l'employeur, les mesures de formation professionnelle qui devraient être mises en œuvre pour les travailleurs de l'entreprise, y compris le droit de suggérer quels travailleurs de l'entreprise pourraient y participer. Une modification de cette même loi, introduite en 2001, a étendu le champ de cette co-détermination en matière de formation professionnelle : elle a donné aux Comités d'entreprise le droit à une co-détermination avec l'employeur pour régler les questions relatives à l'adéquation entre un poste de travail et les qualifications nécessaires pour l'occuper et ce, dans le cas où l'employeur se propose de prendre des mesures susceptibles de changer la nature du travail des salariés concernés au point que leurs connaissances et compétences professionnelles ne seraient plus suffisantes pour qu'ils puissent accomplir leur travail d'une manière satisfaisante.

- La loi sur la formation professionnelle (*Berufsbildungsgesetz*) concerne surtout le domaine de la formation professionnelle réalisée au sein des entreprises. Elle comporte également des dispositions relatives à l'éducation et à la formation professionnelle continue. Selon le paragraphe 46 de cette loi, l'autorité responsable pour la reconnaissance des qualifications, des connaissances et des compétences acquises par des actions d'éducation et de formation professionnelle peut aussi organiser des examens.

Le contenu, l'objectif, les exigences en matière d'examen, de même que les procédures d'examen, les conditions d'admission pré-requises ainsi que le titre de la qualification de l'enseignement et de la formation professionnelle peuvent ainsi être réglementés dans le cadre de cette loi. On notera que le paragraphe 47 concerne la formation professionnelle de reconversion, en vue d'acquérir de nouvelles qualifications – l'objectif étant de faciliter une réintégration rapide dans les processus de production.

- La loi concernant la promotion de la formation professionnelle (*Bundesausbildungsförderungsgesetz* ou BAföG) concerne également l'éducation et la formation continue dans la mesure où une assistance financière peut, dans certains cas, être apportée pour développer la formation d'un salarié au-delà de l'obtention d'un premier diplôme ou certificat. C'est le cas, par exemple, si ce second diplôme est requis pour exercer le métier en question. L'article 7 de la BAföG s'applique également dans le cas où, dans le prolongement d'une première formation, une seconde formation a été organisée, plus avancée que la première mais néanmoins indépendante de celle-ci.

- La loi relative à la promotion des qualifications (*Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz* ou AFBG) permet d'apporter un soutien financier dans tous les domaines de formation quelles que soient les modalités de celle-ci. Elle concerne les travailleurs qualifiés qui cherchent à acquérir des qualifications leur permettant d'accéder à des postes de responsabilités plus élevés. La condition minimale exigée est que les bénéficiaires potentiels de cette assistance financière aient, au préalable,

terminé avec succès une formation professionnelle initiale recon- nue dans le cadre de la loi sur la formation professionnelle.

3.2. Au niveau des *Länder*

Le premier point qui doit être mentionné en ce qui concerne les *Länder*, plus précisément le cadre législatif pour l'éducation et la formation professionnelle à ce niveau territo- rial, est celui de la Constitution. Chaque *Land* a sa Constitu- tion, mais toutes indiquent expressément, conformément à la loi fondamentale, que l'éducation relève de la responsabilité du *Land*. Dans un certain nombre de *Länder*, la Constitution spécifie que la promotion de l'éducation et de la formation relève également de la responsabilité de l'Etat – même s'il s'agit d'affirmations de principe qui ne sont pas opposables à des tiers. Seules les lois passées dans les *Länder* du *Brandenburg*, du *Mecklenburg-Vorpommern* et de la *Nord-Rhine-Westphalia*, contiennent un certain nombre de dispositions opérationnelles de base pour la mise en œuvre d'actions d'éducation et de formation continue. Les lois des autres *Länder* ne font pas référé- nce à une telle obligation. Toutefois, la responsabilité légale d'encourager l'éducation et la formation continue existe dans tous les *Länder* à l'exception de celui de Hambourg qui s'est limité à des recommandations.

Les lois sur l'éducation et la formation continue adoptées dans les différents *Länder* ont permis de mettre en place les infrastructures administratives et opérationnelles. Elles ont aussi conduit au développement de dispositions spécifiques concernant les congés-formation (*Freistellungsgesetz*).

Deux principes généraux semblent guider les *Länder* dans leur approche législative, administrative et opérationnelle :

- le principe de pluralité, selon lequel, l'Etat (en l'oc- currence, le *Land*) reconnaît et soutient les structures existantes d'éducation et de formation continue (confessionnelles, d'entreprises, syndicales, etc.),
- le principe de subsidiarité, selon lequel l'Etat (le *Land*) n'intervient activement dans ce domaine que s'il existe un déficit vis-à-vis des objectifs recherchés (par exemple, par rapport à certains groupes-cibles, dans certaines zones territoriales, etc.).

3.3. Au niveau des accords contractuels et des accords d'entreprise

Dans certains secteurs, comme déjà indiqué, les dispositions relatives à l'éducation et à la formation continue sont définies et mises en œuvre au moyen d'accords contractuels qui, selon la loi, ne s'appliquent qu'aux employeurs et aux travailleurs qui sont affiliés aux organisations ayant signé l'accord. Les accords indivi- duels, pour la plupart, procèdent des accords collectifs dont ils dérivent. On peut donc dire que les travailleurs (et les employeurs) non organisés sont également couverts par de tels accords. Les accords collectifs dans le domaine de la formation professionnelle ne sont pas une approche alternative aux autres dispositions législatives dans la mesure où ils ne couvrent pas tous les travailleurs, ni n'incluent les chômeurs ou les travailleurs indépendants. Cependant, les accords collectifs peuvent améliorer les dispositions législatives existantes dans la

mesure où ces accords peuvent, en répondant à des situations (sectorielles, géographiques) particulières conduire à des actions « sur mesure ».

De telles approches « sur mesure » peuvent résulter d'accords d'entreprise négociés entre le Comité d'entreprise et l'employeur. De tels accords sont fréquents. Ces accords sont valides pour autant que les partenaires sociaux (du même secteur, de la même zone géographique) n'aient pas déjà adopté d'autres dispositions en matière de formation professionnelle.

4. Le financement de la formation professionnelle initiale et continue

Le financement de la VET en Allemagne repose sur de nombreux d'organismes.

En premier lieu, le ministère fédéral de l'Education et de la Recherche, qui apporte un appui financier aux centres de formation interentreprises et subventionne des places supplémentaires de formation ainsi que du personnel de formation. A ce titre, le ministère donne des subventions pour les « étudiants » en formation initiale ainsi que pour les formations avancées et la formation des adultes. Il apporte également son soutien aux recherches dans le domaine de la VET ainsi qu'aux projets-pilotes et aux activités de commercialisation des produits de formation. Enfin, il apporte son appui financier sous la forme de dotations aux équipements pour la formation professionnelle. Au niveau fédéral, le ministère des Affaires économiques intervient également en finançant des

centres de formation interentreprises, ainsi que des places supplémentaires de formation et la formation continue pour les petites et moyennes entreprises (PME).

L'Office fédéral pour l'Emploi est responsable du financement des différentes activités dont il est chargé : orientation professionnelle et conseils pour le développement de la carrière professionnelle, programmes de formation pour des individus présentant des difficultés particulières, tels que les migrants, les handicapés. Il est également responsable pour le financement des actions de formation relevant des programmes d'emploi ainsi que pour la formation professionnelle avancée. La contribution de l'Office se présente sous la forme de subventions individuelles et de subventions institutionnelles.

Les ministères compétents des *Länder* (les ministères du Travail, des Affaires économiques ou, plus rarement, les ministères de l'Education et des Affaires culturelles) peuvent apporter une aide financière aux actions de formation en entreprises, par exemple en finançant des places additionnelles de formation s'il en manque. Les ministères de l'Education et des Affaires culturelles sont responsables pour le financement de la formation professionnelle initiale ainsi que pour la formation continue dans les établissements d'enseignement. Ce soutien financier couvre essentiellement le salaire des personnels de formation. Il inclut également les bourses pour les stagiaires en formation initiale et pour les adultes engagés dans des actions de formation professionnelle avancée.

Les collectivités territoriales – en l’occurrence les collectivités locales – assurent le financement des établissements de formation professionnelle ainsi que leur équipement et le personnel non-enseignant. Par ailleurs, ces mêmes collectivités financent totalement les centres de formation pour les adultes (*Volkshochschulen*).

Les entreprises financent volontairement toute la formation donnée en leur sein, y compris la formation continue. Ce financement couvre le personnel, le fonctionnement des centres de formation ainsi que la rémunération des stagiaires (ou apprentis). C’est surtout dans le secteur de la construction que l’on trouve un financement de la formation à caractère sectoriel – à la suite d’un accord collectif signé en 1976 entre partenaires sociaux du secteur –. À présent, chaque employeur doit verser une taxe représentant 2,8 % de la masse salariale des travailleurs employés dans son entreprise à un « Fonds d’égalisation ».

On constate actuellement une tendance très claire à une implication plus grande des pouvoirs publics dans le financement de la formation professionnelle. Le contexte économique difficile de ces dernières années a conduit l’Etat, non seulement à augmenter ses dépenses publiques pour des programmes visant le renforcement de l’employabilité des personnes, mais aussi à assurer l’offre nécessaire de places de formation. Le Gouvernement fédéral a lancé plusieurs programmes de financement pour la modernisation des établissements de formation professionnelle ainsi que pour la formation ouverte et à distance. Enfin, des ressources

financières plus importantes ont été dégagées pour promouvoir, par le biais de bourses individuelles, une formation professionnelle avancée.

4.1. Le financement de la formation professionnelle initiale

La distinction historiquement enracinée dans le système public d’éducation allemand entre ce qui, dans le fonctionnement des institutions éducatives, relève d’une part de la gestion interne et d’autre part de la gestion externe, a conduit à une division des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement. Les domaines relevant du fonctionnement interne de l’école sont de la responsabilité de chaque *Land*. Il s’agit de la planification du programme d’études (le *curriculum*), de la détermination des structures d’enseignement et de la formation des professeurs. Les salaires des professeurs, qui représentent la majeure partie des dépenses, relèvent également de la responsabilité des *Länder*, lesquels subventionnent également la construction des bâtiments scolaires qui se trouvent sous la responsabilité des municipalités. Ces dernières, de leur côté, sont responsables pour certains travaux de construction, de maintenance et de rénovation des bâtiments, de l’acquisition de matériels pédagogiques et d’enseignement ainsi que de la mise à la disposition des personnels administratifs hors enseignants.

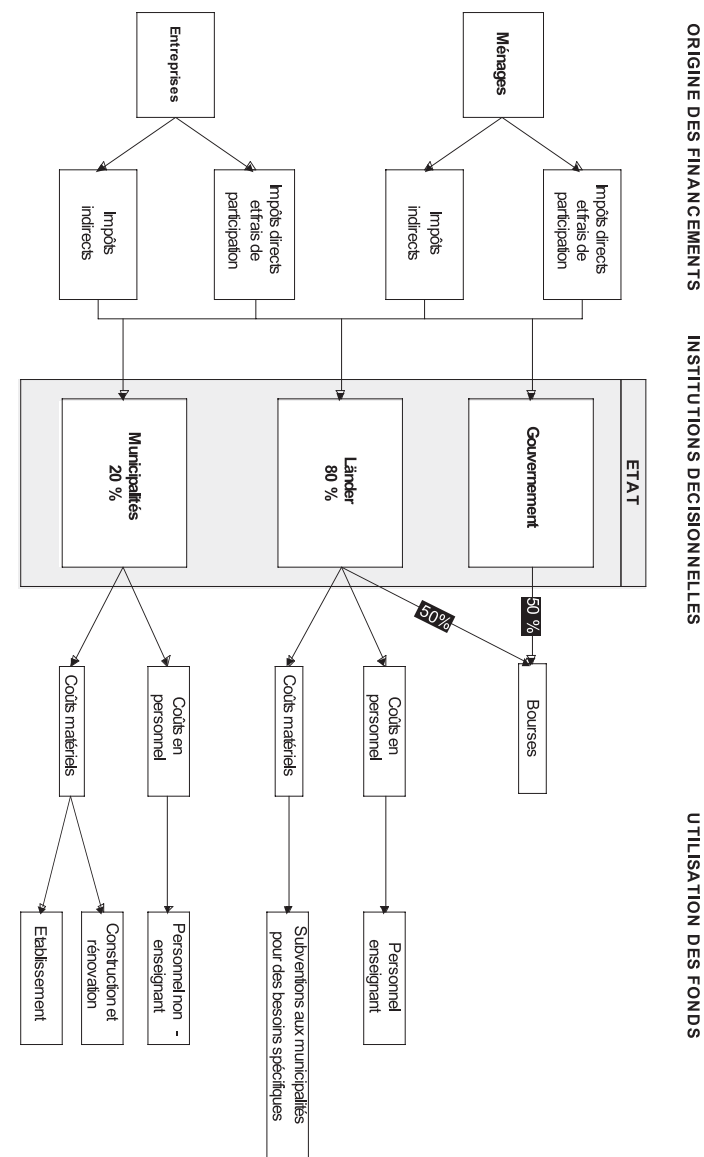
Le principe de la non-affectation préalable des fonds publics à des buts spécifiques est particulièrement important. Selon ce principe juridique, les revenus doivent être utilisés pour couvrir toutes les dépenses. En d’autres termes, en

Allemagne, cela signifie qu'aucun budget n'est attribué *a priori* pour l'enseignement public, ce qui conduit à un réexamen annuel de ce budget en tenant compte d'autres priorités en matière de dépenses publiques. Seule, une toute petite proportion des fonds nécessaires pour les établissements d'enseignement professionnel provient des droits d'inscription versés par les étudiants. Pour l'essentiel, les ressources proviennent des revenus fiscaux des municipalités et des *Länder*. Le Gouvernement fédéral n'est impliqué dans le financement de la formation professionnelle initiale et des établissements d'enseignement professionnel qu'au travers de bourses accordées aux élèves, y compris ceux de ces établissements, dans le cadre du dispositif d'aide aux familles. Finalement, on peut estimer que le financement des établissements d'enseignement professionnel se présente sous la forme d'avances dans la mesure où les *Länder* et les municipalités peuvent refinancer leurs dépenses à partir des revenus fiscaux provenant des ménages et des entreprises.

4.2. Le financement de l'apprentissage

Dans le système dit « dual », caractéristique de l'apprentissage en Allemagne et dans d'autres pays tels que l'Autriche, le financement de la formation ainsi assurée dans une entreprise est assumé par elle-même. Dans la pratique, ce financement par les entreprises individuelles prend la forme d'un pré-financement équilibré par trois sources de re-financement. D'une part, l'entreprise peut bénéficier de réductions d'impôts voire même d'exemptions fiscales dans le cas d'entreprises réalisant

Flux financiers pour les écoles professionnelles à temps partiel



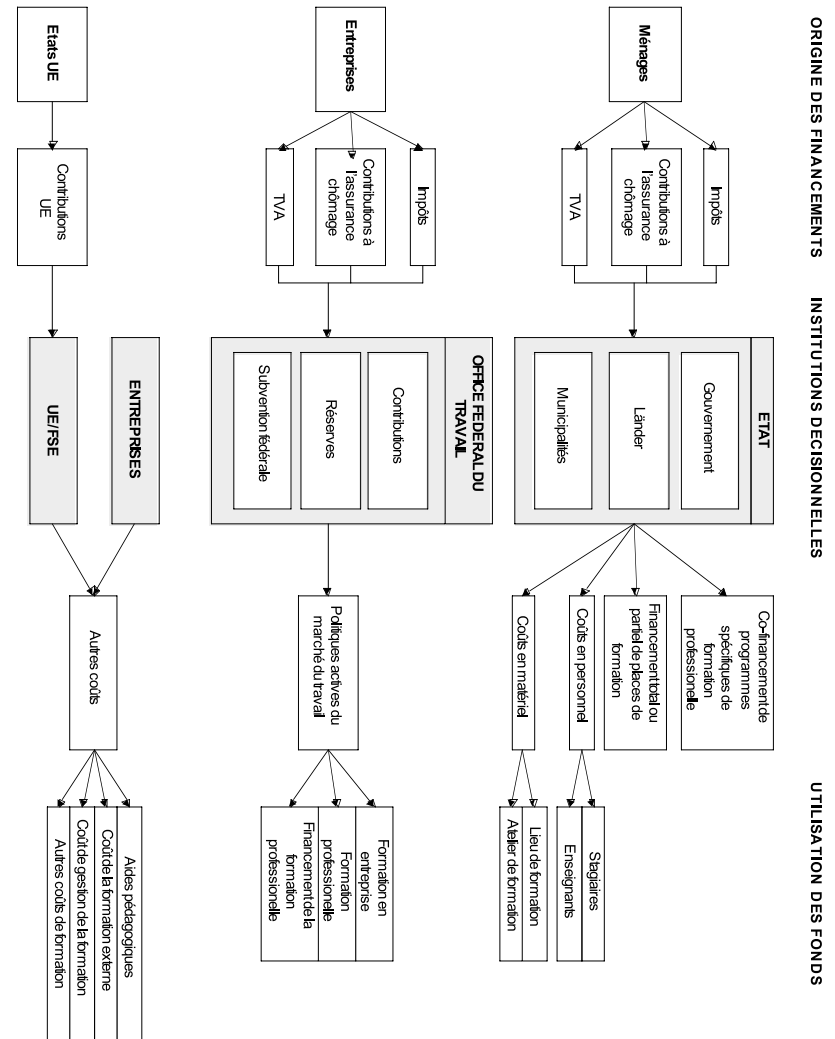
un profit ; elles peuvent aussi répercuter les coûts de formation sur le prix de leurs produits ou services ; elles peuvent aussi internaliser les retours sur investissements (dans la formation) pas simplement pendant mais aussi après la formation. Les apprentis, pour leur part, supportent les coûts indirects de la formation dans la mesure où leur rémunération est inférieure à celle qu'ils auraient pu obtenir s'ils avaient travaillé. De plus, l'Etat subventionne le financement de la formation assurée par une entreprise individuelle en finançant totalement ou partiellement les places existantes de formation ou la création de nouvelles places. De même, dans la mesure où il accorde des avantages fiscaux aux entreprises, l'Etat supporte indirectement une partie des coûts de formation.

4.3. Flux financiers de la formation professionnelle dans les entreprises individuelles

Les éléments de la formation qui ne peuvent pas être assurés par une entreprise individuelle sont dispensés dans des centres inter-entreprises de formation. Ces centres sont gérés par les chambres de commerce et d'industrie (ou les chambres de métiers) ou par des organisations professionnelles relevant du monde des entreprises. La formation dans ces « ateliers » est financée grâce à des contributions versées aux chambres ainsi qu'au moyen de taxes spéciales assises sur les profits des entreprises. Toutes les entreprises membres des chambres sont assujetties à ces taxes dont une partie est reversée aux entreprises qui assurent leur propre formation.

Les pouvoirs publics (au niveau fédéral et des *Länder*)

Graphique 2
Structure des financements



apportent également leurs concours financiers à ces actions de formation.

La formation à caractère sectoriel est limitée au secteur de la construction. Elle trouve son origine dans un accord sectoriel, entré en vigueur en mai 1976, passé entre les partenaires sociaux du secteur. Chaque employeur couvert par cet accord collectif doit verser une contribution égale à un total de 2,8 % des salaires bruts des travailleurs de son entreprise. Cette contribution est versée à un fonds d'égalisation de vacances et de salaire. Les entreprises assurant une formation sont remboursées sur la base de critères convenus dans l'accord collectif, à savoir pendant dix mois pour la première année de la formation, six mois pour la seconde année et un mois pour la troisième année. La rémunération, pour les stagiaires des secteurs technique et commercial, est remboursée aux entreprises assurant leur propre formation sur la base de douze mois pour la première année de formation, puis de quatre mois pour la deuxième année. Par ailleurs, les fonds précités remboursent aux employeurs 16 % du montant des cotisations sociales qu'ils doivent avancer pour les stagiaires.

Les dernières données disponibles en matière de formation professionnelle initiale, plus spécifiquement en ce qui concerne la formation « duale » (l'apprentissage) montrent une baisse significative de la demande de places de formation. Selon la définition légale, l'offre de places de formation résulte du nombre de nouveaux contrats de formation initiale par apprentissage conclus jusqu'au 30 septembre (de l'année civile) ainsi que du nombre de places de formation déclarées

vacantes par l'Office fédéral du travail. La demande est la somme du nombre de nouveaux contrats de formation conclus jusqu'au 30 septembre ainsi que du nombre de candidats non encore placés à l'Office fédéral du travail.

Selon cette définition, près de 591 000 places de formation étaient offertes au 30 septembre 2002 (dernières données disponibles), soit près de 50 000 places de moins que l'année précédente. Simultanément, le nombre de candidats, en baisse, s'élevait à un peu plus de 595 000 – soit près de 40 000 de moins qu'en 2001 –. Alors que l'on avait constaté une légère amélioration en 2000 et en 2001, le rapport entre l'offre et la demande de places de formation en apprentissage s'est de nouveau dégradé, retombant de 100,6 places de formation pour 100 candidats en 2001 à 99 en 2002.

Cette dégradation, dans ce qui représente une des dimensions clés de la formation professionnelle initiale en Allemagne (le *Dual System*), est significative sinon inquiétante. On peut se demander, en effet, si les jeunes ne recherchent pas de plus en plus des alternatives à la formation en apprentissage. D'autres facteurs peuvent expliquer cette dégradation : par exemple, on peut faire l'hypothèse que les employeurs sont moins enclins à déclarer des places de formation lorsque la situation économique est incertaine. Si la formation professionnelle par apprentissage est et reste attrayante, non seulement en raison de la rémunération de la formation, qui permet de subvenir soi-même à ses besoins personnels dans de nombreux métiers, la diminution de l'offre régionale de places de formation peut inciter les jeunes

à rechercher de plus en plus fortement des filières alternatives de formation. En effet, on note que :

- les jeunes titulaires d'un baccalauréat sont de plus en plus disposés à entamer des études dans l'enseignement supérieur – ce qui réduit d'autant la demande de formation professionnelle –. A cela s'ajoute l'intérêt croissant pour, d'une part, une plus grande différenciation entre les filières de formation spéciales pour bacheliers et, d'autre part, les filières d'études intégrant la formation dans des écoles supérieures spécialisées ;

- parallèlement, on constate une augmentation significative du nombre de jeunes suivant des filières de formation dans des écoles d'enseignement professionnel à qualification complète ;

- enfin, la participation à des actions de pré-formation conduites sous l'égide de l'Office fédéral du travail tend aussi à augmenter, parallèlement à la diminution de l'apprentissage au sens traditionnel du terme.

4.4. Le financement de la formation professionnelle continue

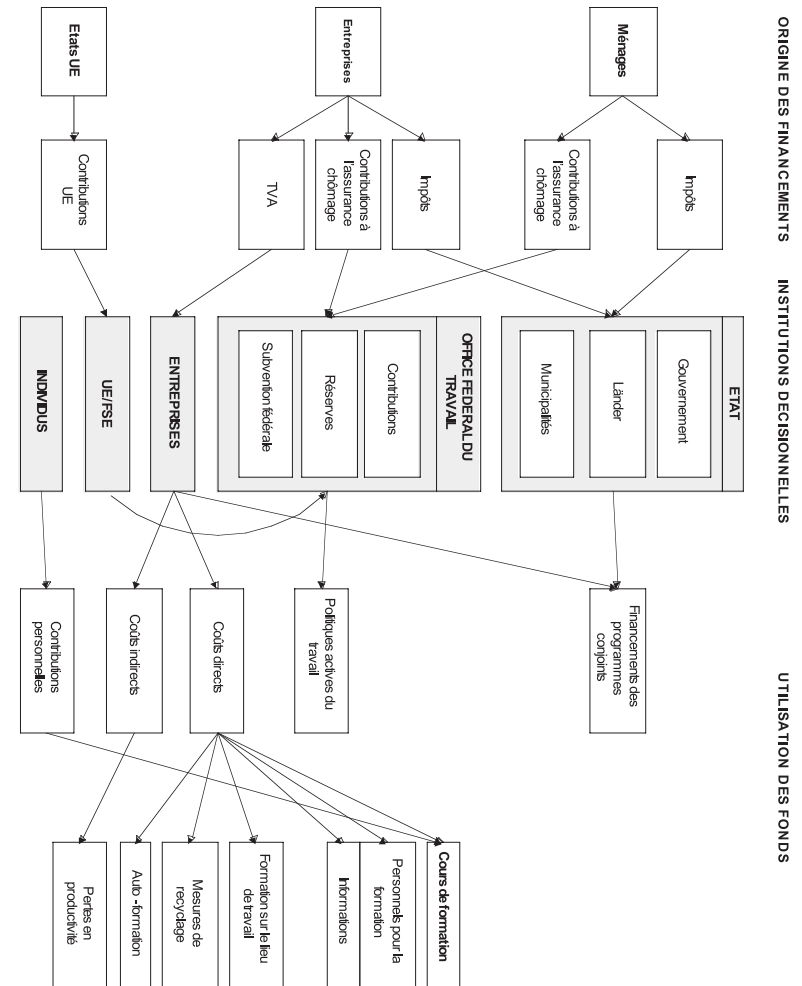
Un certain nombre de considérations préalables doivent être prises en compte pour toute analyse du financement de la formation continue, en Allemagne comme pour tout autre pays. En partant de l'idée simple, mais difficile à mettre en œuvre, que la formation n'est pas simplement une dépense (pour les entreprises et/ou les individus qui en bénéficient) mais aussi un investissement à court et à moyen terme, le financement de l'éducation et de la formation continue présente une

relation complexe au regard du choix à effectuer entre l'efficacité (*i.e.* le retour d'investissement) et l'équité (*i.e.* l'accès à la formation). Que cette efficacité soit mesurée d'une manière « interne » ou « externe » (c'est-à-dire la valeur ajoutée des actions de formation professionnelle continue à ressources égales par rapport à d'autres investissements), une distinction fondamentale doit être introduite entre deux concepts : « qui paye ? » et « qui supporte les coûts ? ». En effet, dans un très grand nombre de cas, celui qui « paye » (pour une action de formation) peut, sous certaines conditions, bénéficier d'un « refinancement » direct ou indirect des coûts entraînés par la formation.

Le financement des actions de formation professionnelle continue doit prendre en compte deux autres paramètres : le temps et l'argent. L'argent est nécessaire pour tout ce qui concerne les dépenses en matériels et en personnel ainsi que d'autres coûts « physiques » générés par l'action de formation (produits consommables, location des locaux, etc.). Ces coûts directs doivent être comparés à la « valeur » du temps consacré à la formation, que cette valeur soit estimée par rapport au coût salarial ou qu'elle soit exprimée en termes de pertes de production.

Les données rassemblées concernant le financement de la formation professionnelle continue en Allemagne sont loin d'être exhaustives et complètes. En effet, dans la mesure où les seules données recueillies systématiquement sont celles concernant l'éducation des adultes dans le cadre des *Volkshochschule*, il est presque impossible d'avoir une vue à

Graphique 3
Mécanismes de financement de la formation professionnelle continue
mise en œuvre par les entreprises pour leurs salariés



peu près complète des dépenses des prestataires de formation. De même, le manque de données concernant les dépenses indirectes de formation (par exemple, le manque à gagner des Etats en termes d'impôts) ne facilite guère la mesure des dépenses de formation professionnelle continue.

Compte tenu de ce qui précède, on distinguera deux niveaux d'analyse : d'une part le « préfinancement » de la formation professionnelle continue (que cette formation soit assurée dans une entreprise pour ses travailleurs, qu'elle soit à l'initiative d'individus ou qu'elle relève de programmes soutenus par les pouvoirs publics ; d'autre part ce qu'il faut bien appeler le « refinancement » des dépenses de formation professionnelle continue, c'est-à-dire les différentes options à la disposition du « payeur » pour réduire le montant de ses engagements financiers dans le domaine de la formation professionnelle continue.

4.5. Le préfinancement de la formation professionnelle continue

Au niveau des entreprises, les actions de formation professionnelle continue lancées à l'initiative des employeurs pour leurs salariés sont mises en œuvre et financées par les entreprises elles-mêmes. Ce sont elles qui, dans le cadre des dispositions légales existantes, décident de l'opportunité d'une action de formation, en définissent le contenu et les modalités.

Le financement de ces actions « internes » de formation peut être assuré directement par l'entreprise ou sous une forme « conjointe », par exemple en coopération avec les pouvoirs publics et/ou dans le cadre des actions soutenues

par le Fonds social européen. La contribution financière directe de l'entreprise concernée se traduit par l'utilisation, à des fins de formation d'une partie des profits réalisés lors de l'exercice financier précédent.

4.6. Préfinancement de la formation continue assurée par les entreprises

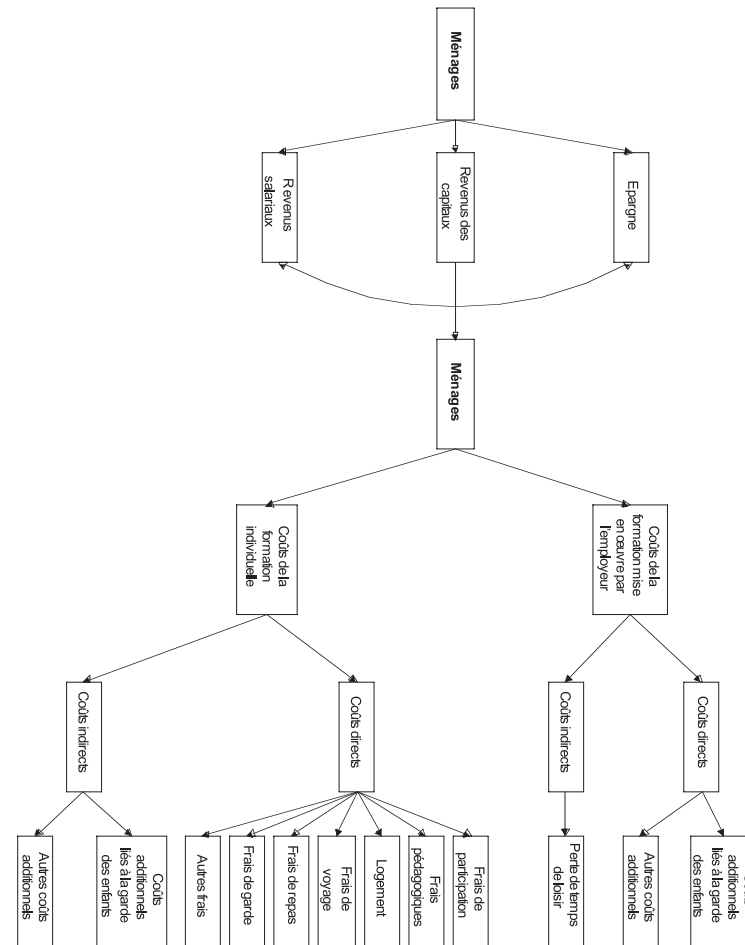
En 1998 (dernières données disponibles), les entreprises du secteur privé, à l'exclusion des professions indépendantes, avaient dépensé près de 17 milliards d'euros dans des actions de formation continue, soit près de 1 % du PIB nominal. En fait, si le nombre de travailleurs était resté le même qu'en 1995, on peut estimer que les dépenses de formation continue des entreprises du secteur privé s'étaient élevés à près de 20 milliards d'euros en 1998.

4.7. Préfinancement de la formation continue par les individus

En règle générale, le préfinancement de ce type de formation est assuré par l'individu lui-même qui utilise ses propres ressources à cet effet. Comme dans le cas précédent, le financement individuel de la formation continue peut être combiné avec d'autres sources, par exemple dans le cas où des entreprises publiques ou privées ou encore le Fonds social européen peuvent également contribuer financièrement à ces actions de formation. Cela est particulièrement vrai avec des prestataires publics de formation quand le coût de la formation est diminué grâce à des cofinancements institutionnels provenant de l'Etat.

Graphique 4
Description sommaire des flux financiers

ORIGINE DES FINANCEMENTS INSTITUTIONS DECISIONNELLES UTILISATION DES FONDS



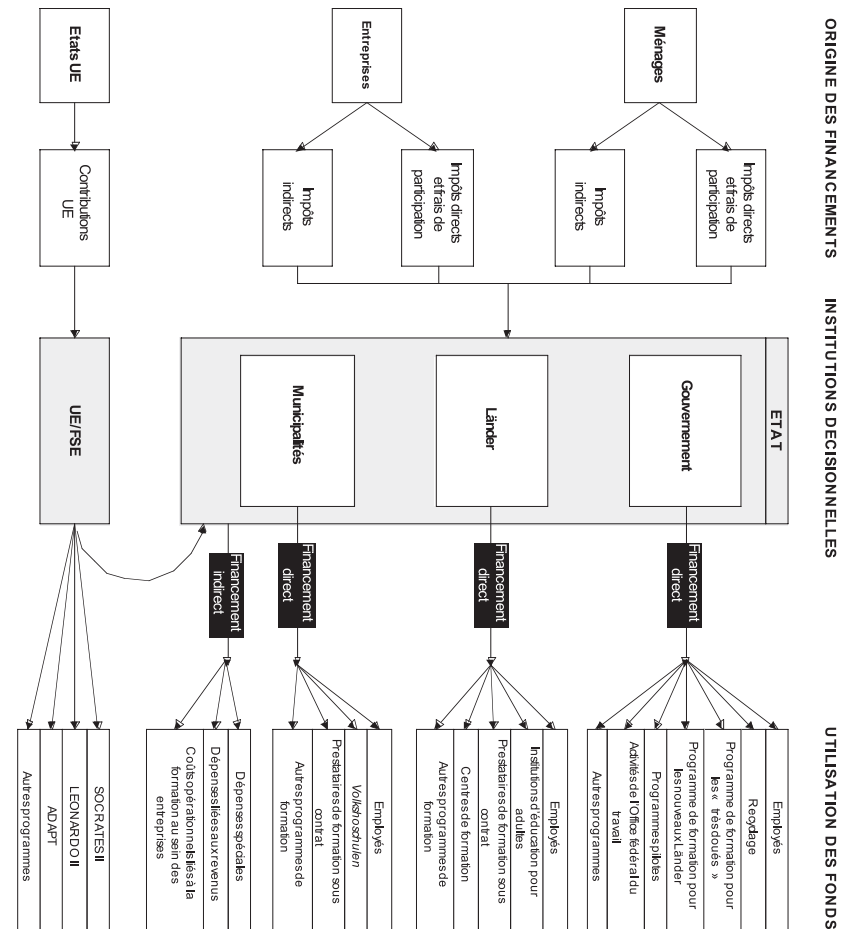
Les dernières données recueillies par le BIBB pour ce type de formation montrent qu'en Allemagne, en 1999, près de 6,5 milliards d'euros ont été dépensés par les individus dans des actions de formation continue, soit environ 0,33 % du PIB nominal.

4.8. Préfinancement de la formation continue soutenue par les pouvoirs publics

L'Etat, et plus généralement les pouvoirs publics, interviennent dans le financement de la formation continue à un double titre : premièrement, ils financent la formation continue de leurs propres employés en tant qu'employeurs ; deuxièmement, les pouvoirs publics apportent leur soutien financier à des prestataires de formation pour des actions de formation dont le coût n'est pas totalement couvert par les droits d'inscription. Ces mêmes pouvoirs publics peuvent également apporter leur soutien financier à des individus ou à des entreprises pour des actions de formation considérées comme nécessaires dans l'intérêt général, là où les participants ne sont pas en mesure de couvrir eux-mêmes les coûts de la formation.

Le financement public de l'éducation et de la formation continue intervient le plus fréquemment sous la forme d'un financement « conjoint ». Cette situation résulte du fait que les fonds et les subventions ne proviennent pas seulement du budget d'une seule entité administrative, mais font intervenir simultanément plusieurs entités administratives. C'est le cas, par exemple, lors des interventions du Fonds social européen.

Graphique 5
Préfinancement de la formation continue



Les actions de formation continue organisées par les pouvoirs publics au bénéfice de leurs propres employés sont financées à partir des ressources propres des organismes concernés, auxquelles il faut ajouter les droits d'inscription.

Les données recueillies montrent qu'en 1999, près de 2,22 milliards d'euros ont été engagés par les pouvoirs publics pour des actions de formation continue, essentiellement au bénéfice de leurs propres employés, soit environ 0,11 % du PIB nominal.

4.9. Préfinancement de la formation continue dans le cadre des mesures mises en œuvre par l'Office fédéral du travail

Comme indiqué précédemment, l'Office fédéral du travail soutient des actions de formation continue, non seulement pour ses propres employés mais aussi pour les chômeurs et pour les personnes qui risquent de perdre leur emploi. Ces programmes spécifiques comportent une indemnité, des mesures de requalification et de recyclage. Dans certains cas, l'Office fédéral apporte une aide financière à des prestataires de formation.

Plusieurs situations peuvent se présenter :

- soutien individuel pour des participations à des programmes d'éducation et de formation continue ;
- pour autant que les programmes de formation soient reconnus par l'Office fédéral du travail, des indemnités sont allouées par celui-ci à des travailleurs à la condition

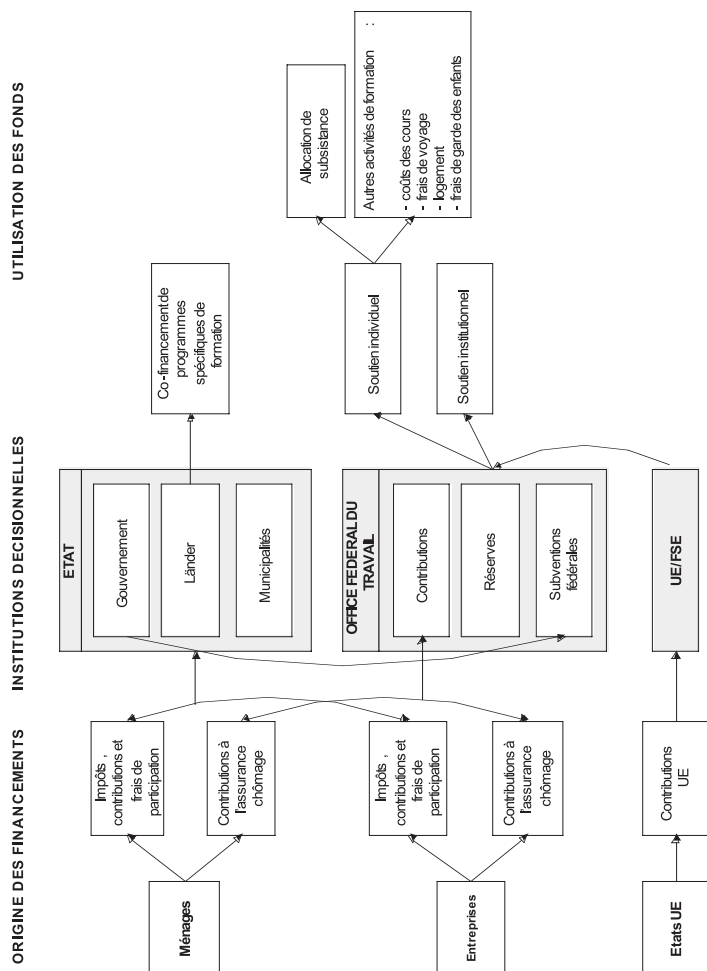
- que ces formations soient préalables au commencement d'une activité (article 77-96 du Code du travail) ;
- soutien à des prestataires de formation.

Le Code du travail (article 248) prévoit également que l'Office fédéral du travail peut apporter un soutien financier à des prestataires de formation pour des actions de formation initiale et continue. Ce soutien concerne la construction, l'expansion et l'équipement de lieux de formation pour des actions de formation devant contribuer à un retour sur le marché du travail.

Les interventions de l'Office fédéral du travail obéissent, dans le domaine de l'éducation et de la formation continue s'inscrivant très précisément dans la mise en œuvre d'une politique active de promotion de l'emploi, à des règles très précises. En tant qu'organisme autonome statutairement dans le cadre de la sécurité sociale, l'Office fédéral du travail est essentiellement financé par les contributions au titre du chômage, soit 6,5 % du revenu salarial brut, versés à part égale par l'employeur et le travailleur. Des subventions du Gouvernement fédéral au titre de l'éducation et de la formation continue peuvent être accordées à titre exceptionnel quand, dans le cas où l'Office présente un déficit, les obligations sociales du Gouvernement doivent être remplies.

Le graphique 6 présente les modalités de préfinancement d'une formation continue mise en œuvre par et avec l'Office fédéral du travail (BA).

Graphique 6
Préfinancement de la formation continue par l'Office fédéral du travail



4.10. Préfinancement de la formation continue dans le cadre du Code du travail

Les dernières données disponibles de l'Office fédéral du travail pour l'année 2000 montrent que les contributions de l'Etat et des *Länder* ainsi que celles du PFSE au titre du Code du travail et des mesures mises en œuvre pour une politique active de l'emploi, représentaient plus de 7,8 milliards d'euros, soit environ 0,35 % du PNB nominal.

Il est toujours délicat, vu le caractère fragmentaire des données disponibles toutes sources confondues, d'indiquer avec précision et exactitude le volume total du préfinancement des actions d'éducation et de formation professionnelle continue. Le tableau 1, préparé pour la Commission fédérale d'experts mise en place pour examiner la question du financement de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (2002), n'est pas sans intérêt.

Tableau 1
Financement de l'éducation et de la formation professionnelle continue

Année de référence	1986		1996		1999	
	milliards d'euros	%	milliards d'euros	%	milliards d'euros	%
Pouvoirs publics	1,46	6,90	2,17	6,63	2,22	6,93
Entreprises	13,94	65,94	17,09	52,18	17,32	54,13
Individus	3,44	16,27	5,53	16,88	5,73	17,90
Office fédéral du travail	2,30	10,88	7,96	24,31	6,73	21,03
Total	21,14	100,00	32,75	100,00	32,00	100,00
% nominal du PNB	2,15		2,02		1,62	

4.11. Le refinancement de l'éducation et de la formation professionnelle continue

S'il est toujours possible d'estimer, même avec une marge d'erreur, le volume des dépenses dans le domaine de l'éducation et de la formation continue engagées par les différents « agents » (pouvoirs publics aux différents niveaux, entreprises, individus), l'estimation de la taille du « refinancement » de ces mêmes dépenses est beaucoup plus ardue. Pour ces mêmes agents, on entend par « refinancement », l'ensemble des options disponibles qui leur permettent de diminuer leurs engagements financiers consécutifs aux actions de formation continue qu'ils sont amenés à pré-financer. En fonction de la situation de l'agent concerné, ce « refinancement » peut prendre par exemple la forme d'une déduction fiscale, ce qui revient indirectement à transférer une partie de la dépense sur l'ensemble des contribuables.

Le système fiscal allemand est ainsi fait qu'il est possible pour les entreprises de considérer leurs dépenses d'éducation et de formation continue comme des dépenses opérationnelles (de fonctionnement) ; la prise en compte de ces dépenses permet de diminuer le montant du revenu imposable des entreprises concernées

Les personnes privées peuvent, pour leur part, déduire de leur revenu imposable les dépenses d'éducation et de formation qu'elles ont engagées, pour autant que ces dépenses aient directement à voir avec leur activité professionnelle. En revanche, les dépenses liées aux activités d'éducation et de formation continue qui ne sont pas orientées vers la

profession exercée peuvent bénéficier également d'une prise en compte, mais seulement dans la limite d'un plafond de 920 €/an (ou de 1 230 €/an dans le cas où la formation reçue a nécessité des dépenses d'hébergement).

5. Conclusions

Les activités d'éducation et de formation requièrent des ressources en temps et en matériel. Une distinction doit être établie entre les coûts directs et indirects, les seconds correspondant à l'utilisation du temps de travail ou du temps de loisir pour la formation ainsi qu'aux pertes de revenus. Malheureusement, les données disponibles en matière de « refinancement » sont très limitées et peu fiables. Il n'existe pas d'estimations détaillant en quoi et comment les mesures fiscales contribuent à réduire les coûts de la formation continue et donc, rien ne permet de savoir comment celles-ci interviennent (indirectement) dans son financement – et cela, que ces déductions fiscales concernent les dépenses opérationnelles des entreprises ou celles engagées par les personnes privées.

Les quelques données et séries statistiques disponibles montrent que, globalement, les dépenses dans le domaine de la formation continue ont diminué significativement (en pourcentage du PIB nominal) depuis une vingtaine d'années. Tout semble indiquer, à ce stade, que le « préfinancement » institutionnel, c'est-à-dire le soutien direct aux prestataires de formation est la forme privilégiée en ce qui concerne la formation continue engagée par les entreprises au bénéfice

de leurs salariés ainsi que pour les actions d'éducation et de formation continue mises en œuvre par l'Office fédéral du travail et soutenues par les pouvoirs publics. Le « préfinancement » ne semble intervenir, pour les actions individuelles de formation continue, que sous la forme d'allocations de subsistance.

Le constat, établi en 2002, par la Commission d'experts mise en place par le Gouvernement fédéral pour examiner la question du financement de la formation tout au long de la vie, a indiqué très clairement qu'à son avis, les structures actuelles d'offre, de demande et de participation n'ont jamais fait face aux inégalités d'accès à la formation continue. En effet, on constate que :

- le taux de participation à la formation continue stagne ; il a même reculé de 1997 à 2000 ;
- la participation à des stages ou actions de formation continue est étroitement corrélée au niveau d'études à l'issue de la formation initiale ainsi qu'au statut professionnel et à la position dans l'entreprise. Il semble que les inégalités subsistent dans le domaine de la formation continue ;
- les femmes participent moins fréquemment que les hommes à des stages de formation continue mais, en revanche, les taux de participation sont similaires si l'on compare uniquement les personnes travaillant à temps plein ;
- les personnes exerçant une activité professionnelle

(comme salarié ou comme indépendant) participent plus fréquemment à des actions de formation professionnelle que les demandeurs d'emploi ;

- les personnes à revenu modeste, quel que soit leur statut socio-économique (travailleur, chômeur, personne en inactivité, etc.) ont moins souvent recours à des formations continues que des personnes à revenu plus élevé ;
- les personnes originaires de pays extérieurs à l'Union européenne assistent très peu à des cours de formation continue – ce qui n'est pas sans signification dans un pays comme l'Allemagne qui compte plus de 3 millions de résidents d'origine turque –.

On peut conclure ce chapitre sur la formation continue et son financement en constatant que le paysage de la formation en Allemagne se caractérise par une multitude de modèles de financement mixtes faisant intervenir plusieurs acteurs de la sphère publique (Gouvernement fédéral, Office fédéral du travail, collectivités locales et municipalités) et de la sphère privée (entreprises, personnes individuelles). Le financement institutionnel orienté vers l'offre domine cependant largement.

Le financement privé de la formation professionnelle continue reste en Allemagne le modèle dominant. A la fin des années 1990, les entreprises ont pris en charge près de 55 % des coûts directs de formation. L'Office fédéral du travail vient en seconde position avec 21 %. Le troisième groupe est

celui des personnes privées qui participent à titre individuel au financement de la formation continue à hauteur de 20 %. Les dépenses des pouvoirs publics ne représentent que 7 % et se positionnent ainsi à la quatrième place.

En revanche, si l'on essaie d'estimer la valeur du temps de loisirs investi par les individus dans leur formation, ou la valeur des rentrées fiscales manquantes à cause de mesures incitatives en faveur de la formation continue, les proportions relevées ci-dessus augmenteraient en faveur des dépenses individuelles et publiques qui seraient alors les plus importantes.

Il convient enfin de souligner le fait que la réponse à la question : « Qui, finalement, supporte le coût de la formation professionnelle continue ? », doit-on également prendre en compte les modalités de « refinancements » (direct et indirect). Ceux qui supportent les coûts primaires de la formation continue ne sont pas toujours ceux qui en supportent les coûts définitifs.

Espagne

Jose Luis CARLES,
Directeur des Etudes et Projets, CESI Iberica

1. Introduction

1.1. La place de la formation dans les valeurs sociétales et la stratégie socio-économique du pays

L'éducation comme valeur sociale trouve son origine dans l'article 27 de la Constitution espagnole qui reconnaît à tous les citoyens le droit à l'éducation afin de permettre le plein épanouissement de la personnalité humaine. De plus, en tenant compte des principes qui régissent la politique sociale et économique de l'Etat, l'article 40 de la Constitution espagnole exige des pouvoirs publics qu'ils favorisent la formation et la réadaptation professionnelle, en tant qu'éléments qui garantissent le droit au travail, le libre choix de la profession et la promotion par le travail.

La formation professionnelle est ainsi définie comme un des axes fondamentaux de développement socio-économique de l'Etat. En définitive, l'éducation et la formation sont inscrites dans la Grande charte espagnole. Celle-ci contient les principes et valeurs qui régissent le modèle de l'Etat et constituent les voies et moyens prioritaires de la sauvegarde et du développement de celui-ci.

1.2. Le positionnement de la formation professionnelle par rapport à l'éducation

En accord avec la législation en vigueur qui structure le système éducatif espagnol, les normes de références actuelles, la loi organique d'aménagement général du système éducatif (1990 : la LOGSE) ainsi que la loi organique de qualité de l'éducation (2002), intègrent la formation professionnelle initiale dans le système public d'éducation.

Le chapitre IV de la LOGSE établit que les objectifs fixés à la formation professionnelle, partie intégrante du système éducatif, sont de préparer les élèves à l'activité professionnelle et de leur offrir une formation polyvalente leur permettant de s'adapter aux mutations de leur emploi tout au long de la vie. Sont visés par ces objectifs tous les niveaux de la formation professionnelle du système scolaire. Ainsi, en ce qui concerne l'éducation secondaire obligatoire et le baccalauréat, tous les élèves reçoivent une formation de base intégrant la dimension professionnelle.

L'Etat est l'acteur qui régule la formation professionnelle destinée aux jeunes avec la participation, pour son développement et sa mise en œuvre, des Communautés autonomes et des acteurs économiques et sociaux. Les cycles de formation qui composent l'offre de formation professionnelle initiale font partie intégrante du système éducatif alors que les programmes de garantie sociale sont destinés à des populations qui n'ont pas achevé leur scolarité obligatoire ; ils ont pour but d'améliorer leur formation générale et de les former aux connaissances, compétences et profils professionnels nécessaires à leur insertion sur le marché du travail.

2. Perspective historique rapide

2.1. Les événements fondateurs de la formation professionnelle

Il s'agit de retracer ici l'historique des principaux points qui ont marqué le développement de la formation professionnelle en Espagne et de rendre compte des initiatives législatives qui ont été lancées pour répondre aux besoins de formation de la population scolaire, de la population active et des demandeurs d'emploi.

Le statut de la formation professionnelle (1928)

La définition légale de ce statut, en prenant en compte le scénario socio-économique et politique de l'époque, a pour objet de réguler l'orientation et la sélection professionnelle, la préparation à l'apprentissage, l'apprentissage et la formation à temps partiel ou à temps plein, complémentaire ou de perfectionnement, des techniciens de l'industrie. Ceux-ci sont considérés comme « des personnes capables de concevoir et d'exécuter partiellement ou intégralement – que ce soit dans des fonctions de direction ou d'exécution – un processus ou un plan industriel de toute nature ». Par ce statut, la formation est professionnelle élevée au rang d'enseignement industriel.

Cette formation professionnelle, appelée selon la loi « formation technique industrielle », comprend les domaines suivants : l'orientation et la sélection professionnelle, la formation ouvrière (pour les ouvriers et les maîtres d'atelier), la formation artisanale (pour les maîtres artisans), la formation

de techniciens spécialisés et d'assistants d'ingénieurs industriels, la formation des ingénieurs industriels et la formation technique d'apprentissage et de perfectionnement des connaissances et techniques industrielles.

Est institué un organisme consultatif du gouvernement appelé le Conseil national de formation technique et industrielle (*Junta Central de Formacion Tecnica Industrial*). Au niveau opérationnel, les patronats locaux mettent en place, dans le cadre des compétences des Communautés autonomes, des unités de gestion pour développer des formations adaptées aux besoins de la population locale. De cette manière, les associations patronales se chargent de collecter et de gérer les contributions financières destinées à la formation professionnelle et de mettre en place les conditions de sa mise en œuvre.

En matière de financement, la formation professionnelle est essentiellement prise en charge par l'Etat, de même que par les gouvernements autonomes (au niveau provincial), les conseils municipaux (au niveau local) et les chambres de commerce, d'industrie et de navigation comme représentantes des entreprises (qui étaient dénommées « industries » à l'époque).

Modification du statut de la formation professionnelle (1941)

Cette modification voit le jour dans le contexte du changement politique du pays suite à la guerre civile espagnole. Elle change la dénomination et les attributions de « l'instance consultative de l'administration » et la transforme en « conseil

central de formation professionnelle » ; de même, l'appellation et les attributions des Associations patronales locales se transforment en Associations patronales de formation professionnelle, ce qui entraîne une certaine centralisation en matière de gestion de la formation professionnelle.

La loi sur la formation professionnelle industrielle (1955)

L'objet de cette loi est d'actualiser le statut de la formation professionnelle de 1928 et d'apporter des changements profonds tant au niveau des attributions des instances dirigeantes de la formation professionnelle que des centres de formation et des systèmes d'enseignement. Ces derniers intègrent dorénavant la participation des entreprises au niveau du choix et de la mise en œuvre de la formation.

La loi change les diverses phases de réalisation de la formation en instituant trois cycles : le préapprentissage, l'orientation et l'apprentissage et, finalement, la maîtrise et le perfectionnement. Il ne s'agit pas en effet de développer uniquement une composante pratique de la formation, mais également une dimension « culturelle » des connaissances à acquérir. De même, la formation peut être réalisée à temps plein dans les centres d'enseignement ou en alternance en centre d'enseignement et dans l'entreprise.

La loi envisage par ailleurs la participation des organisations syndicales. Par ce fait, elle prend en compte l'influence qu'avaient les anciennes Unions professionnelles. Un autre acteur entre également en jeu : l'industrie privée entendue comme le « tissu productif » au sens général. Ce « tissu

productif », à partir de la promulgation de la loi, contribuera à un accroissement de 50 % de la taxe de formation professionnelle instituée en 1954.

Une dernière conséquence de cette loi est qu'elle donne plus d'importance aux compétences du Conseil central de la formation professionnelle. Elle lui assure en effet une certaine indépendance par rapport au Conseil national de l'éducation, ce qui semble traduire une certaine prise de distance du domaine de la formation professionnelle par rapport au système éducatif.

Le financement de la formation professionnelle industrielle est assuré, en proportion variable, par l'Etat, par les Caisses d'épargne dépendantes ou non des banques, par les sociétés coopératives ainsi que par les legs et les donations.

En fonction du degré de scolarisation et du mode de formation, on distingue la scolarisation à plein temps partagée entre le centre de formation et l'entreprise et la formation complémentaire destinée aux travailleurs salariés.

Il convient également de souligner que cette formation professionnelle industrielle était organisée selon des niveaux correspondant à ceux du système éducatif (niveau primaire, niveaux moyen et professionnel).

La loi générale de l'éducation (1970)

Cette loi qui régle de façon générale le système éducatif du pays instaure le caractère obligatoire et gratuit de la formation professionnelle, dite de « premier niveau » (*primer grad*), destinée aux élèves qui ne continuent pas

l'enseignement général. Comme l'indique la loi : « la formation professionnelle a pour objectif spécifique de former les élèves à l'exercice de la profession choisie tout en leur permettant de suivre l'ensemble de la formation. Elle doit veiller, dans son organisation et dans son rendement, à établir une relation étroite avec la structure et les prévisions de l'emploi ».

Ainsi, la formation professionnelle est structurée en trois niveaux : le premier correspond à la partie obligatoire et gratuite, le second à l'acquisition des connaissances nécessaires pour atteindre une qualification professionnelle et le dernier à des formations de spécialisation.

En règle générale, la formation professionnelle apparaît donc selon cette loi comme un dispositif destiné à préparer l'élève aux connaissances techniques de la profession qu'il a choisie et aux questions d'ordre social, économique et de relations entre employeurs et syndicats.

De même, la loi a pour but de promouvoir la collaboration avec les acteurs du système productif, le secteur associatif, les organisations syndicales, les organisations professionnelles et les entreprises en vue de garantir la pertinence et l'actualisation quotidienne du contenu des programmes de formation.

Cette loi, à travers sa composante consacrée à l'éducation permanente des adultes, aborde pour la première fois la question de la formation continue des salariés en activité à travers des programmes d'adaptation et de reconversion professionnels réalisés en collaboration avec l'administration publique, les organisations syndicales et les employeurs. Par

cette loi, les universités se voient confier la tâche d'organiser des cours de perfectionnement. Autour des centres de formation professionnelle et des conseils d'enseignement se mettent ainsi en place différentes représentations, syndicales, locales et professionnelles publiques ou privées. Les enseignements de premier et deuxième niveau sont confiés à des centres établis à cet effet. Les centres de formation professionnelle de troisième niveau sont, quant à eux, dans l'université.

Dernier point, le financement de la formation professionnelle est assuré principalement par des subventions publiques bien que restent en vigueur la cotisation de formation professionnelle établie par la loi de 1955, ainsi que la possibilité pour les organismes privés de maintenir leurs propres centres de formation.

Le Plan national de formation et d'insertion professionnelles – Plan FIP (1985)

Ce Plan est né de l'objectif suivant : coordonner la formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi de façon à améliorer fondamentalement l'« employabilité » des personnes dans un contexte de taux de chômage important. A la base, il couvre autant la formation pour les personnes sans emploi que la formation continue des salariés actifs. A partir de 1992, date de la signature de l'Accord national de la formation continue, ce plan régule uniquement la formation vis à vis des demandeurs d'emploi.

Création du Conseil général de la formation professionnelle (1986)

Ce Conseil, créé par la loi, se met en place sous le couvert de l'Administration du travail puis devient le principal organe consultatif du gouvernement dans le domaine de la formation professionnelle scolaire relevant du système d'éducation et dans celui de la formation destinée aux chômeurs. Les attributions principales du Conseil sont l'élaboration du Programme national de formation professionnelle et l'instruction des projets d'étude et de certification correspondant aux différents niveaux et spécialisations de la formation professionnelle.

Au sein de ce Conseil sont représentés de façon paritaire, d'un côté, l'administration publique (ministère de l'Education et du Travail) et de l'autre côté, les organisations patronales et syndicales les plus représentatives. Lors de sa création, la participation directe des Communautés autonomes n'était pas envisagée. Celles-ci ont été intégrées en 1997, à partir de la modification de la loi instaurant le Conseil.

La loi relative à l'organisation du système éducatif (1990)

Dans cette loi, toujours en vigueur, la formation professionnelle intégrée au système éducatif a pour but de préparer les élèves à l'activité professionnelle en leur offrant une formation professionnelle polyvalente leur permettant de s'adapter, tout au long de leur vie, aux mutations de l'emploi. Elle concerne la formation professionnelle de base et celle, spécialisée, des niveaux moyen et supérieur.

L'une des principales nouveautés observée est que, dans le cadre de l'éducation secondaire obligatoire et du baccalauréat, tous les élèves reçoivent une formation de base à caractère professionnalisant, quel que soit leur itinéraire scolaire.

La formation professionnelle se structure comme un ensemble de cycles de formation qui sont organisés en modules de durée variable et sont divisés en temps d'acquisition de connaissances théoriques et pratiques qui diffèrent selon les champs professionnels.

Il est prévu d'encourager la participation des partenaires sociaux dans la conception et la planification de la formation professionnelle spécialisée. La programmation de celle-ci devra prendre en compte l'environnement socio-économique des centres dans lesquels la formation sera dispensée, tout comme les contraintes et les possibilités de développement de ces derniers.

Le déroulement de ces enseignements de formation professionnelle spécialisée inclut une phase de formation pratique dans les centres de travail. Toutefois ceux qui ont acquis une expérience professionnelle pourront en être exemptés totalement ou partiellement. Dans ce but, les administrations scolaires sont invitées à mettre en place les moyens nécessaires pour impliquer les entreprises et les organisations concernées par le développement de ces enseignements.

Premier Programme national de formation professionnelle (1993-1996)

Le Conseil général de la formation professionnelle a été chargé de l'élaboration du premier Programme national. Les

amendements du Programme puis son approbation par le gouvernement se sont déroulés entre 1993 et 1996. On y retrouve les objectifs et les mesures qui visent à réorienter et à renforcer la formation professionnelle.

L'une des principales mesures a consisté en l'élaboration du catalogue de diplômes et du répertoire des certifications professionnelles. L'analyse des besoins en qualifications à partir de l'identification de la demande économique fut à la base de cette élaboration.

Dans ce premier Programme furent également définis comme objectifs la création et la réalisation d'un système de qualifications professionnelles ayant pour but l'articulation entre ces qualifications et l'offre de formation.

Il convient également de souligner l'importance des Accords de décembre 1992 relatifs à la formation professionnelle, approuvés par les syndicats (l'UGT, CCOO, CIG) et les employeurs (CEOE et le CEPYM). La coopération de ces organisations avec le gouvernement a ainsi ouvert une nouvelle phase de la formation continue au sein des entreprises espagnoles.

Deuxième Programme national de formation professionnelle (1998-2002)

Ce deuxième Programme, en continuité avec le premier, propose une série d'objectifs menant à :

- la prise en compte de la formation professionnelle comme investissement dans le capital humain ;
- l'intégration de la formation professionnelle dans les

- politiques actives d'emploi développées au niveau européen ;
- la participation de l'Administration générale de l'Etat, des partenaires sociaux et des Communautés autonomes au Conseil général de la formation professionnelle ;
- la création du Système national de qualifications.

Certains objectifs spécifiques transparaissent dans ce Plan :

- la mise en œuvre du Système national des qualifications,
- le renforcement de l'« employabilité » et de l'insertion professionnelle au moyen d'une plus grande coopération entre les différents systèmes de formation professionnelle et l'entreprise,
- le développement d'un système intégré d'information et d'orientation professionnelles,
- la garantie de la qualité, de l'évaluation et du suivi de la formation professionnelle,
- le renforcement des règles et de la dimension européenne de la formation professionnelle,
- l'adaptation de l'offre de formation professionnelle aux besoins spécifiques des différents publics.

La loi organique des qualifications et de la formation professionnelle (2002)

Cette loi, toujours en vigueur, reprend toutes les évolutions de la formation professionnelle en Espagne. Elle est issue du deuxième Programme national de formation professionnelle et ses finalités sont les suivantes :

- la structuration d'un système intégré de formation professionnelle, de qualifications et d'accréditation qui permet aux trois sous-systèmes de formation professionnelle scolaire, continue et d'insertion dans la vie active, de répondre aux exigences sociales et économiques du pays ;
- la promotion de la formation tout au long de la vie, au travers d'une offre soutenue par les fonds publics ;
- la mise en accord des actions de formation programmées par le Système national de qualifications et de formation professionnelle avec les politiques actives de l'emploi et le principe de libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne.

Le Système national de qualifications et de formation professionnelle est doté pour sa mise en œuvre des instruments suivants :

- le répertoire national des qualifications professionnelles (ou « standards professionnels ») qui associe la formation professionnelle à chaque niveau de qualification et se présente sous forme modulaire ;
- une méthodologie de reconnaissance, d'évaluation, d'accréditation et d'enregistrement des qualifications ;
- un dispositif intégré d'information et d'orientation en matière de formation professionnelle et d'emploi ;
- un système d'évaluation et d'amélioration de la qualité du système de formation professionnelle.

Les principales données de l'évolution de la formation professionnelle

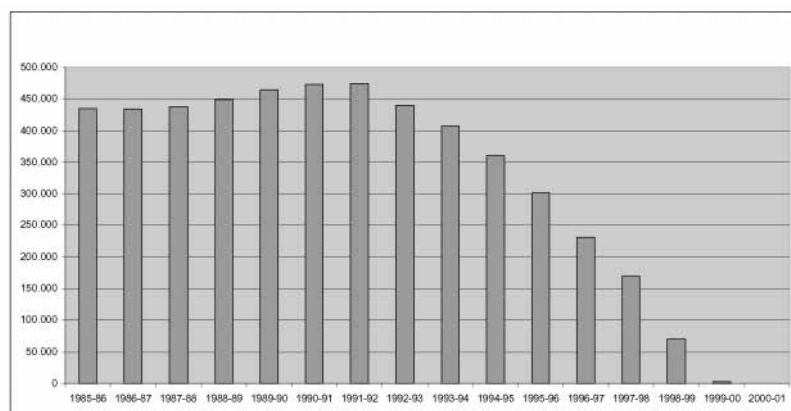
Etant donnée la structure particulière du système de formation professionnelle en Espagne et notamment sa décomposition en trois sous-systèmes, il importe d'agrèger les données existantes par type de système de formation professionnelle. Pour une bonne lecture de ces données, il convient de souligner que la formation professionnelle n'a pas connu d'évolution significative avant la fin des années 1990.

2.2. La formation professionnelle (ou enseignement professionnel) initiale

Les données présentées sont une agrégation entre celles concernant la formation professionnelle de niveau II et la formation professionnelle spécialisée.

Graphique 1

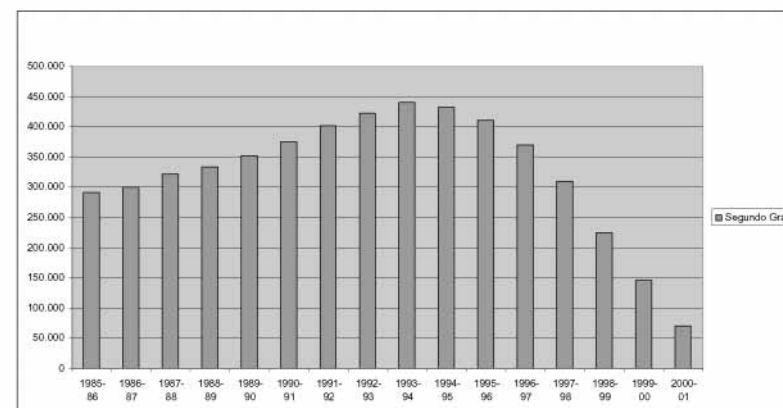
Nombre d'élèves inscrits en formation professionnelle dans le premier cycle de l'école secondaire
Evolution de 1985 à 2001 (loi générale de l'éducation de 1970)



Source : ministère de l'Education, de la Culture et des Sports.

Graphique 2

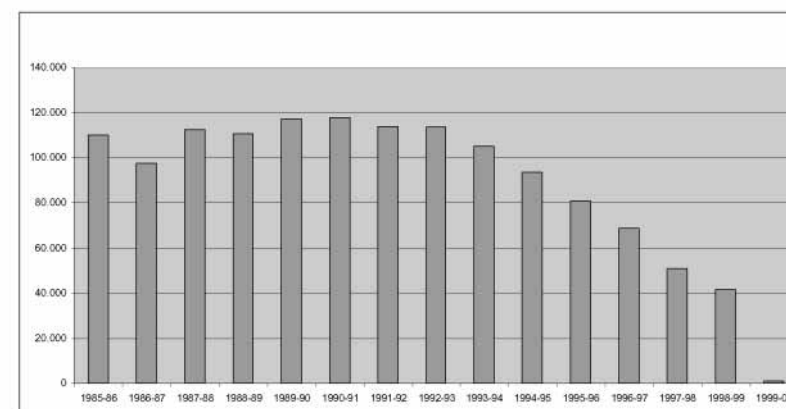
Nombre d'élèves inscrits en formation professionnelle dans le second cycle de l'école secondaire
Evolution de 1985 à 2001 (loi générale de l'éducation 1970)



Source : ministère de l'Education, de la Culture et des Sports.

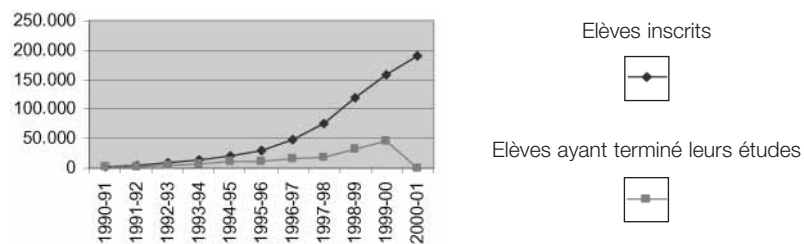
Graphique 3

Nombre total d'élèves ayant terminé leur formation professionnelle
Evolution de 1985 à 2001 (loi générale de l'éducation de 1970)



Source : ministère de l'Education, de la Culture et des Sports.

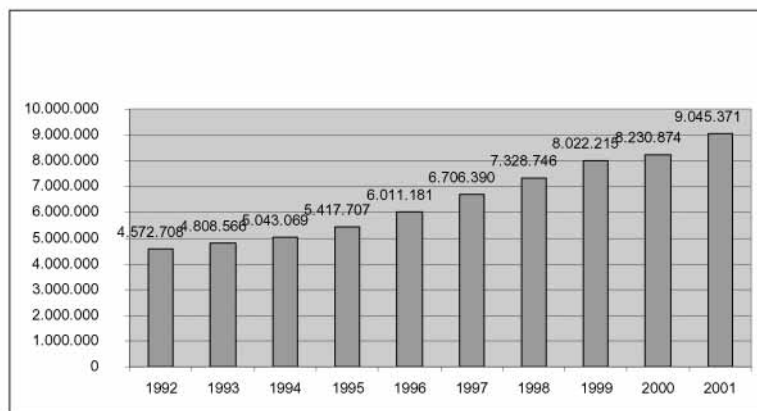
Graphique 4
Nombre total d'élèves inscrits (de niveau II)
comparé au nombre d'élèves ayant terminé l'enseignement professionnel
Evolution de 1990 à 2001. (Système éducatif LOGSE)



Source : ministère de l'Education, de la Culture et des Sports.

Graphique 5
Evolution des dépenses publiques.
Formation professionnelle initiale*

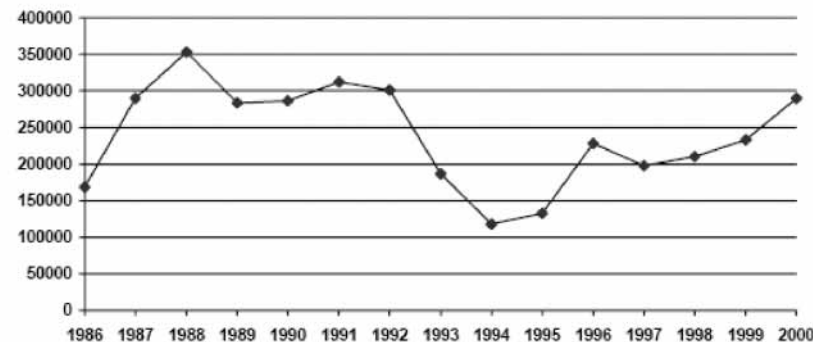
Evolution de 1992 à 2001
 Unité : milliers d'euros (système éducatif LOGSE)



Source : ministère de l'Education et des Sciences.

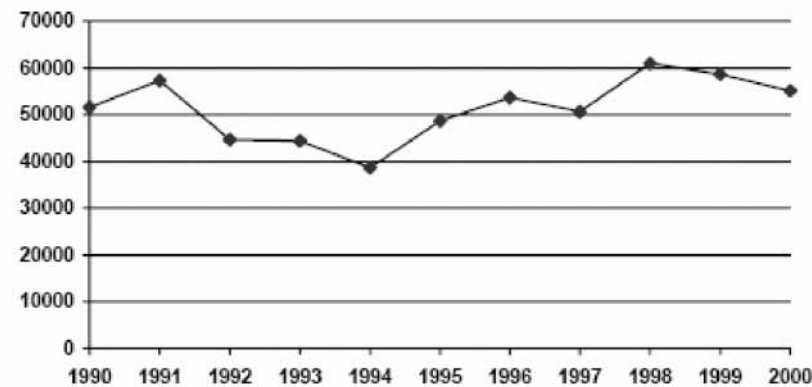
2.3. La formation professionnelle destinée aux chômeurs

Graphique 6
Evolution du nombre de formés dans le cadre
du plan FIP (1986-2000)



Source : ministère du Travail et des Questions sociales.

Graphique 7
Evolution du nombre de participants aux programmes
des écoles-ateliers et des maisons des métiers (1986-2000)



Source : Institut national pour l'Emploi.

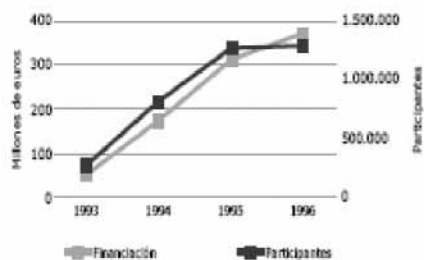
2.4. La formation professionnelle continue

Premier accord national sur la formation continue (1993-1996)

Graphique 8

Indicateurs de la formation réalisée et évolution de son financement

	1993	1994	1995	1996
Participants formados	294.219	780.578	1.242.641	1.266.984
Colectivos prioritarios				
Mujeres	-	-	394.916	447.436
Mayores 45 años	-	-	204.852	222.856
No cualificados	-	-	182.600	189.603
Acciones formativas	6.034	18.542	33.052	28.427
Presencial	5.733	17.445	31.269	26.406
A distancia	194	419	649	573
Mixta	107	678	1.134	1.448
Horas de formación	23.709.167	40.743.926	57.453.974	54.220.106
Horas por participante	80,58	52,20	46,24	42,79



Source : FORCEM.

Deuxième accord national sur la formation continue (1997-2000)

Graphique 9

Indicateurs de la formation réalisée et évolution de son financement

	1997	1998	1999	2000		1997	1998	1999	2000
Participants formados	1.356.006	1.346.111	1.422.923	1.568.121	Empresas ⁽¹⁾	71.561	77.339	98.948	115.760
Colectivos prioritarios					1 a 5	31.732	31.876	44.071	51.133
Mujeres	480.034	498.057	567.061	642.699	6 a 9	9.528	11.516	15.208	18.460
Mayores 45 años	272.865	256.736	271.425	284.616	10 a 49	22.251	25.737	31.104	36.752
No cualificados	285.987	357.221	423.056	500.417	50 a 249	5.819	6.554	6.768	7.512
Acciones formativas	37.576	33.457	32.669	34.526	250 a 999	1.265	1.300	1.410	1.511
Presencial	35.095	31.159	30.500	32.046	1.000 y más	286	284	340	356
A distancia	851	645	801	874	Horas de formación	54.906.584	55.497.520	57.338.845	63.288.311
Mixta	1.630	1.653	1.368	1.606	Horas por participante	40,49	41,23	40,36	40,36

⁽¹⁾ Las empresas se han contabilizado una sola vez, independientemente del número de Planes en que participan



Source : FORCEM.

Troisième accord national sur la formation continue (2000-2003)

Graphique 10
Indicateurs de la formation réalisée (2001)

	2001	2001	2001
Participantes formados	1.802.435	Empresas ⁽¹⁾	64.196
Colectivos prioritarios			
Mujeres	756.849	1 a 5	27.034
Mayores 45 años	339.650	6 a 9	9.075
No cualificados	675.205	10 a 49	20.093
		50 a 249	6.170
		250 a 999	1.412
Acciones formativas	44.372	1.000 y más	412
Presencial	40.017		
A distancia	2.068	Horas de formación	63.914.589
Mixta	2.287	Horas por participante	35,46

⁰⁰ Convocatoria de Demanda. Las empresas se han contabilizado una sola vez, independientemente del número de Planes en que participan

Source : fondation tripartite pour la formation à l'emploi.

3. Description synthétique du système de formation professionnelle

3.1. Le sous-système de formation professionnelle initiale

Pour une meilleure compréhension, nous présentons l'information sous la forme de tableaux synthétiques qui mettent en avant les différentes variables impliquées par type de système de formation professionnelle.

Type de formation professionnelle	Objectifs	Rôles des différents acteurs	Public destinataire
Formation professionnelle initiale de base (Education secondaire obligatoire)	a) Comprendre la dimension pratique des connaissances acquises et acquérir une formation de base dans le domaine technologique.	a) Le ministère de l'Éducation et des Sciences : il définit les politiques générales de mise en œuvre au niveau de l'État et les politiques spécifiques pour les régions n'ayant pas de compétence en matière d'éducation b) Les Communautés autonomes: les régions qui sont compétentes en matière d'éducation appliquent leurs politiques en l'inscrivant dans le cadre national commun.	L'éducation secondaire obligatoire complète l'enseignement de base. Il comprend quatre années académiques, et s'adresse aux 12-16 ans. L'élève qui n'a pas atteint les objectifs fixés par le premier cycle secondaire redouble, tout comme pour n'importe quelle année du deuxième cycle.
Formation professionnelle initiale (Programme de garantie sociale)	a) Renforcer la formation générale des jeunes pour faciliter leur insertion dans le monde du travail et rendre possible la poursuite des études pour ceux qui le désirent. b) Les préparer à l'exercice de leurs activités professionnelles. c) Faciliter le développement des habitudes et des capacités nécessaires à leur participation dans la société en tant que citoyens et travailleurs responsables et autonomes.	a) Le ministère de l'Éducation et des Sciences définit les politiques d'éducation générales à mettre en œuvre au niveau de l'État. b) Les Communautés autonomes: les régions qui sont compétentes en matière d'éducation appliquent leurs politiques dans le cadre étatique commun. c) L'Administration locale : elle collabore avec les administrations éducatives dans leur action de développement.	Les jeunes de plus de 16 ans et de moins de 21 ans (l'élève peut être âgé au maximum de 25 ans selon certaines Communautés Autonomes) qui n'ont pas atteint les objectifs de l'Éducation secondaire Obligatoire et qui ne possèdent aucun diplôme de formation professionnelle.

Modalités de formation professionnelle	Objectifs	Rôles des différents acteurs	Publics destinataires
2.2 Formation professionnelle spécialisée	<p>a) Acquérir les compétences professionnelles spécifiques à chaque diplôme et aux qualifications qu'il sous-tend et former à l'exercice des activités professionnelles inhérentes à celles-ci.</p> <p>b) Comprendre le fonctionnement et les caractéristiques du secteur socio-productif correspondant ainsi que la réalité socio-économique du territoire de chaque administration dans laquelle est implantée l'activité du dit secteur de manière à ce que les enseignements répondent toujours aux besoins et aux contraintes de l'environnement.</p> <p>c) Acquérir les compétences linguistiques spécifiques et nécessaires pour exercer son activité professionnelle dans les différentes langues des pays de l'Union européenne.</p> <p>d) Acquérir les compétences requises pour utiliser avec profit les technologies de l'information et de la communication.</p> <p>e) Développer les compétences nécessaires pour pouvoir s'intégrer des équipes de travail et acquérir les connaissances et les capacités nécessaires en matière de prévention des risques du travail, en accord avec les normes en vigueur.</p> <p>f) Connaître d'une part, les possibilités de formation et les mécanismes d'accès à l'emploi ou à la réinsertion, conformément aux attentes personnelles et professionnelles et d'autre part, la législation de base régissant le monde du travail et les droits et devoirs qui en découlent.</p> <p>g) Encourager l'esprit d'entreprise et former à la capacité de lancer et d'exercer des activités entrepreneuriales, en particulier dans le domaine de l'économie sociale.</p> <p>h) Encourager la formation tout au long de la vie et inciter à la formation en mettant en place des parcours et dispositifs qui s'adaptent aux situations personnelles et professionnelles de chacun.</p>	<p>a) Le ministère de l'Éducation et des Sciences : définit les politiques générales de mise en oeuvre au niveau de l'Etat.</p> <p>b) Les communautés autonomes: les régions compétentes en matière d'éducation mettent en oeuvre leurs politiques dans le cadre national commun.</p> <p>c) Les partenaires sociaux : participent à la conception des politiques et à leur planification.</p> <p>d) Les entreprises collaborent avec les administrations éducatives pour le développement des modules de formation mis en oeuvre dans les centres de travail.</p>	<p>1. Ceux qui possèdent un diplôme de l'éducation secondaire obligatoire peuvent suivre la formation professionnelle de niveau moyen. Pour accéder à la formation professionnelle spécialisée de niveau supérieur, il faut être en possession d'un diplôme de baccalauréat.</p> <p>2. Les candidats qui ne remplissent pas les conditions académiques peuvent accéder à la formation professionnelle en réussissant une épreuve de sélection. Pour passer cette épreuve, les candidats doivent avoir 20 ans.</p>

Modalités de formation professionnelle	Objectifs	Rôles des différents acteurs	Publics destinataires
La formation professionnelle continue (à destination des salariés)	La formation professionnelle continue a, comme objectif global, de fournir aux actifs occupés les formations dont ils auront besoin tout au long de leur vie professionnelle avec, pour finalité, d'acquérir les connaissances et compétences adaptées aux besoins exprimés à tout moment par les entreprises et de rendre cette demande de compétitivité des entreprises, compatible avec l'amélioration de la capacité professionnelle et la promotion individuelle du salarié.	<p>Elle est de la responsabilité de la Commission nationale de la formation continue qui relève du ministère du Travail et des Affaires sociales. Cette Commission comprend les organisations patronales et syndicales les plus représentatives, les représentants du ministère du Travail et des Affaires sociales et des Communautés autonomes. Elle est présidée par le Secrétaire général de l'Emploi du ministère du Travail et des Affaires sociales. Ses missions sont les suivantes :</p> <p>a) veiller à l'application des normes régulant la formation continue et à son efficacité vis à vis des objectifs globaux du système ;</p> <p>b) établir les rapports prescrits sur la mise en oeuvre des projets normatifs en matière de formation professionnelle continue, dans le cadre du système national des qualifications et de la formation professionnelle et, plus spécifiquement, sur les appels d'offres relatifs aux actions de formation continue financées par les budgets généraux de l'Etat ;</p> <p>c) informer sur la répartition du budget de la formation professionnelle entre les actions de formation destinées aux chômeurs et celles destinées aux salariés ;</p> <p>d) informer sur le pourcentage dépensé annuellement pour favoriser l'accès à la formation des salariés appartenant à des catégories désignées comme prioritaires par le Fonds social européen ;</p> <p>e) Informer sur la répartition des ressources pour la formation continue entre les différents domaines et entre les différentes initiatives.</p> <p>f) adopter un plan d'organisation sectoriel ;</p> <p>g) déterminer les critères et conditions à remplir par les commissions paritaires sectorielles et territoriales en vue de leur financement ;</p> <p>h) évaluer le rapport annuel sur la gestion de la formation continue ;</p> <p>i) en général, toute autre fonction liée au suivi et à l'analyse de la planification, à l'exécution et à l'évaluation des initiatives de formation continue ayant pour objectif de maintenir une certaine cohérence et complémentarité du sous-système de formation professionnelle continue.</p>	<p>Sont bénéficiaires de la formation continue et peuvent participer à des actions de formation les salariés répondant aux critères suivants :</p> <p>a) les travailleurs salariés qui travaillent dans les entreprises privées ou publiques et cotisent à la Sécurité sociale pour ladite formation professionnelle peuvent participer aux diverses initiatives fixées par décret royal.</p> <p>Ainsi, peuvent participer les salariés intérimaires qui sont en période d'inactivité, les salariés qui deviennent chômeurs en période de formation et les salariés qui, dans le cadre des plans de restructuration de l'emploi, se trouvent en période de suspension de travail</p> <p>b) Les salariés faisant partie des régimes spécifiques de l'agriculture, de la mer et des régimes de la sécurité sociale qui ne cotisent pas au titre de la formation professionnelle, peuvent participer aux actions de formation qui ont lieu dans le cadre des contrats programmes</p> <p>c) Le personnel des administrations publiques peut participer à des formations dans le cadre de plans spécifiques de formation continue mis en place dans les administrations conformément aux accords conclus à cet effet.</p>

Modalités de formation professionnelle	Objectifs	Rôles des différents acteurs	Publics destinataires
<p><u>Formation professionnelle « occupationnelle »</u> destinée aux demandeurs d'emploi</p>	<p>a) Renforcer les politiques de formation et d'emploi en facilitant leur interaction au travers de l'orientation et de la qualification des chômeurs.</p> <p>b) Promouvoir des mécanismes d'intégration et de reconnaissance mutuelles entre la formation professionnelle « occupationnelle » et les autres sous-systèmes de formation professionnelle. A cette fin définir des cursus à structure modulaire qui permettent la reconnaissance au moyen de certificats selon le niveau de qualification atteint au moyen des stages en entreprise.</p> <p>c) Cibler la formation professionnelle sur les catégories de chômeurs qui la demandent, tout en veillant au principe d'égalité de traitement et de chance face au marché du travail et en donnant un accès prioritaire à la formation des jeunes sans emploi. Ainsi, celle-ci pourra bénéficier à ceux qui ont le plus besoin de qualifications et à ceux qui, lors de longues périodes d'inactivité, particulièrement liées à l'âge ou à un faible niveau de qualification, rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi. L'objectif général est l'offre d'une formation adaptée permettant une insertion stable et de bonne qualité dans le marché du travail.</p> <p>d) Favoriser, à travers la politique d'égalité des chances entre les différentes catégories de chômeurs, la mise en place de mesures susceptibles de prendre en compte les causes qui sont à l'origine de la non-réinsertion dans l'emploi, notamment vis-à-vis des travailleurs temporaires issus de milieux ruraux, des personnes handicapées, des immigrés, des marginaux et des minorités ethniques.</p> <p>e) Développer les lignes directrices des plans d'action pour l'emploi de manière à améliorer la capacité de réinsertion professionnelle, combattre le chômage des jeunes et prévenir le chômage de longue durée.</p> <p>f) Renforcer les actions de formation qui favorisent l'innovation technologique, la qualité, l'emploi autonome, l'économie sociale, les nouvelles « niches » d'emploi.</p>	<p>1. Le ministère du Travail et des Affaires sociales délègue la gestion des actions du Plan national de formation et d'insertion professionnelle à l'Institut national de l'emploi ou aux communautés autonomes.</p> <p>2. Les organismes suivants peuvent collaborer aux actions de formation professionnelle destinées aux chômeurs :</p> <p>a) Les centres collaborateurs en vue d'offrir des formations spécialisées homologuées.</p> <p>b) Les organisations patronales ou syndicales, les organismes paritaires et nationaux de formation sectorielle et les organisations représentatives de l'économie sociale, à condition qu'elles aient souscrit préalablement à un contrat-programme à caractère triennal et pour autant que les actions se fassent par leurs propres centres de formation agréés.</p> <p>c) Les institutions publiques ou privées de formation ou les entreprises avec lesquelles a été signée une convention de collaboration, pour autant que les actions soient mises en œuvre par leurs propres centres de formation agréés.</p>	<p>a) Tous les travailleurs sans emploi.</p> <p>b) Sont particulièrement visées les catégories suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les chômeurs qui perçoivent des prestations ou des allocations chômage ; - les chômeurs de plus de 25 ans, particulièrement ceux qui sont inscrits au chômage depuis plus d'un an ; - les chômeurs de moins de 25 ans qui ont perdu leur emploi précédent et dont la durée aura été de six mois minimum ; - les personnes formulant une première demande d'emploi dans la mesure où les entreprises s'engagent à embaucher, au minimum, 70% des élèves formés ; - les chômeurs rencontrant des difficultés particulières lors de leur insertion ou réinsertion, notamment les femmes qui veulent réintégrer la vie active, les personnes diminuées et les immigrants.

Modalités de formation professionnelle	Volumes de financement	Résultats attendus	Mécanismes d'application
<p><u>La formation professionnelle initiale de base</u> (éducation secondaire obligatoire)</p> <p>La formation professionnelle initiale de base (programmes de garantie sociale)</p>	<p>Volumes de financement en 2004. Budgets généraux de l'Etat :</p> <p><u>Administration centrale (Ministère de l'Education et des Sciences*)</u></p> <p>*Le budget présenté inclut de manière globale le financement de l'éducation secondaire obligatoire, la formation professionnelle spécifique, les programmes de garantie sociale et les écoles officielles de langues.</p> <p>Transferts courants : 15 353 310 euros.</p> <p>Autres transferts : 60 743 580 euros.</p> <p>Total : 76 096 890 euros.</p>	<p>a) Développer une formation professionnelle initiale de qualité qui favorise la dimension professionnalisante.</p> <p>b) Promouvoir des expériences innovatrices en vue de les déployer développer dans le cadre de la nouvelle formation professionnelle initiale.</p> <p>c) Stimuler la qualification des ressources humaines comme facteur prioritaire de transformation et d'amélioration de la formation initiale.</p> <p>d) Se doter de ressources matérielles adaptées à la nouvelle formation professionnelle initiale.</p> <p>-----</p> <p>a) Renforcer les programmes de garantie sociale et développer leur offre en les liant aux politiques de formation et d'emploi.</p>	<p>- Le second plan national de formation professionnelle ;</p> <p>- le plan d'action pour l'emploi du Royaume d'Espagne ;</p> <p>- la Loi organique relative aux qualifications et à la formation professionnelle ;</p> <p>- la formation acquise par un rapprochement entre le système de formation et le stage en entreprise.</p>
<p>Modalités de formation professionnelle</p> <p>La formation professionnelle spécialisée</p>	<p><u>Les fonds structurels :</u></p> <p><u>Le fonds social européen</u> (prévu pour 2004).</p> <p>Programme opérationnel « système de formation professionnelle » :</p> <ul style="list-style-type: none"> - infrastructure éducative et renforcement de l'enseignement technique professionnel : <p>18 874 170 euros ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - assistance technique : 93 756 euros. <p>Total : 18 967 926 euros.</p>	<p>a) Développer une formation professionnelle initiale de qualité qui favorise une dimension professionnalisante.</p> <p>b) Promouvoir des expériences innovantes en vue de les développer dans le cadre de la nouvelle formation professionnelle initiale.</p> <p>c) Stimuler la qualification des ressources humaines comme facteur prioritaire de transformation et d'amélioration de la formation initiale.</p> <p>d) Se doter de ressources matérielles adaptées à la nouvelle formation professionnelle initiale.</p>	

Modalités de formation professionnelle	Volumes de financement	Résultats attendus	Mécanismes d'application
<u>La formation professionnelle continue</u> (destinée aux salariés)	<p><u>Administration centrale (estimation de la contribution de l'Etat à la formation continue).</u></p> <p>Contribution à la formation professionnelle (0.5%) :</p> <p>753 760 918 euros ;</p> <p>dotations hors cotisations :</p> <p>30 000 000 euros ;</p> <p>total : 783.760.918 euros.</p> <p><u>Les fonds structurels :</u></p> <p>Le fonds social européen (prévu pour 2004).</p> <p>Programme opérationnel « initiative des entreprises et formation continue » :</p> <p>- renforcement de la stabilité de l'emploi et de son adaptabilité :</p> <p>181 613 918 euros ;</p> <p>- aide transitoire :</p> <p>1 225 164 euros ;</p> <p>total : 182 839 082.</p>	<p>a) Développer la formation professionnelle continue pour favoriser la dimension professionnalisante et développer une dimension d'intégration avec les autres sous-systèmes de la formation professionnelle.</p> <p>b) Réaliser la certification des actions de formation continue avec le système national de qualifications grâce à son intégration au sein du système de Certifications Professionnelles.</p> <p>c) Encourager la formation de la population active :</p> <p>- comme moyen essentiel pour atteindre une meilleure compétitivité des entreprises et du « tissu » entrepreneurial et une meilleure stabilité de l'emploi ;</p> <p>- comme facteur d'intégration et de cohésion sociale.</p> <p>d) Perfectionner les processus de suivi et d'évaluation de la formation continue.</p>	<p>- Le second plan national de formation professionnelle ;</p> <p>- le plan d'action pour l'emploi du Royaume d'Espagne ;</p> <p>- la loi Organique relative aux qualifications et à la formation professionnelle</p> <p>-Les initiatives de formation professionnelle continue pour les travailleurs.</p>

Modalités de formation professionnelle	Volumes de financement	Résultats attendus	Mécanismes d'application
<u>La formation professionnelle occupationnelle</u> (destinée aux chômeurs)	<p>Volume de financements pour l'année 2004. Budgets généraux de l'Etat :</p> <p><u>Administration centrale (ministère du Travail et des Affaires sociales*)</u></p> <p>*Budget de l'Institut national pour l'emploi (il inclut les transferts à la fondation tripartite pour la formation à l'emploi, organisme qui gère la formation professionnelle continue).</p> <p>Transferts courants :</p> <p>1 627 618 170 euros ;</p> <p>autres transferts :</p> <p>1 524 540 euros ;</p> <p>total : 1 629 142 710 euros.</p>	<p>a) Renforcer les politiques de formation et d'emploi : développer leur interaction mutuelle à travers l'orientation et la qualification des chômeurs pour faciliter leur insertion ou réinsertion dans la vie active.</p> <p>b) Promouvoir des mécanismes d'intégration et de reconnaissance mutuelles entre la formation professionnelle destinée aux chômeurs et les deux autres systèmes de formation professionnelle en adaptant leurs contenus.</p> <p>c) Cibler la formation vers les chômeurs qui la demandent en prenant en compte le principe d'égalité de traitement et de chance face au marché du travail.</p> <p>d) Développer annuellement les directives de 1998 du Conseil Extraordinaire Européen sur l'Emploi pour améliorer la capacité d'insertion professionnelle, combattre le chômage des jeunes et prévenir le chômage de longue durée.</p> <p>e) Renforcer les formations qui favorisent l'innovation technologique, la qualité, l'emploi autonome, l'économie sociale, les nouvelles « niches » d'emploi.</p>	<p>- Le second plan national de formation professionnelle ;</p> <p>- le plan d'action pour l'emploi du Royaume d'Espagne ;</p> <p>- la loi organique des qualifications et de la formation professionnelle ;</p> <p>- le plan national de formation et d'insertion professionnelle ;</p> <p>- la formation, grâce au rapprochement entre le système éducatif et le stage en entreprise ;</p> <p>- les écoles atelier et les maisons de métiers ;</p> <p>- les ateliers d'emploi ;</p> <p>- le programme expérimental de formation et d'insertion au travail des techniques de l'information et des communications.</p>

4. Les caractéristiques du financement

Il s'agit de présenter ici, en suivant la structure précédente, les caractéristiques du financement des différents sous-systèmes de formation professionnelle existants.

Pour réaliser cette partie du travail, l'étude s'appuie sur le document « Le financement de la formation professionnelle en Espagne. Portrait descriptif du financement », Collection Panorama du CEDEFOP.

4.1. Le sous-système de formation professionnelle initiale

Le financement de ce sous-système est entièrement direct et dispose des sources de financement suivantes :

Le ministère de l'Education et des Sciences (nouvelle appellation du département depuis mars 2004)

Le financement est accordé à toutes les communautés autonomes auprès de qui n'ont pas été transférées de compétences en matière d'éducation.

Les fonds ne sont pas destinés uniquement aux centres de formation professionnelle publics mais ils profitent également aux centres privés et, sous forme d'aides financières, aux étudiants des centres.

Les aides ou bourses aux étudiants sont gérées au niveau de l'Etat, sauf dans le cas du Pays basque qui est entièrement compétent dans le domaine.

Les départements des communautés autonomes ayant des compétences en matière d'éducation.

Le financement destiné à la formation professionnelle se réalise directement au travers des organismes chargés de gérer les fonds.

Les sources de financement de la formation professionnelle sont les suivants :

- les budgets généraux de l'Etat : les communautés autonomes disposent d'une dotation dans le cadre du recouvrement des impôts non décentralisés de l'Etat. Celle-ci est définie en fonction du nombre d'habitants, de l'étendue et de la richesse du territoire ;
- les transferts de fonds du ministère de l'Education et des Sciences : il s'agit de contributions destinées à financer le système éducatif qui varient en fonction de l'augmentation de la dépense du ministère de l'Education et des Sciences. Sont inclus dans cette ressource les transferts aux centres privés ;
- les ressources propres : cette source de financement est composée de contributions cédées par l'Etat aux communautés autonomes et par leur quote-part à l'impôt sur les personnes physiques, impôt de l'Etat à caractère annuel.

Les associations locales

Elles sont liées aux municipalités et disposent de fonctions limitées en termes strictement éducatifs et en termes de dépense en matière d'éducation. On estime leurs dépenses comme étant entre 5 % et 6 % des dépenses totales de l'Etat (Oroval et al., 1995).

Les associations locales peuvent recevoir des fonds strictement destinés à la formation professionnelle initiale, selon les termes des conventions signées à cet effet avec le ministère de l'Education et des Sciences.

Les fonds privés

Ces fonds proviennent principalement des familles, des institutions à caractère privé ainsi que des entreprises. Ils sont destinés en règle générale à couvrir les dépenses des centres de formation ayant des caractéristiques propres ou des centres de formation professionnelle qui n'ont pas signé de convention avec les administrations publiques.

Les centres conventionnés ne sont pas totalement subventionnés. De ce fait, les contributions des familles tendent à compenser la contribution des entreprises et des institutions privées (établie par la loi générale de l'Education de 1970) qui se révèle souvent insuffisante.

Dans les centres de formation professionnelle publics, les dépenses privées sont destinées à couvrir les coûts qui ne sont pas couverts par le financement public : les achats de matériel scolaire, les livres, le transport, la manutention, etc.

Les fonds structurels

La période 2000-2006 a été dotée de subventions émanant du fonds social européen qui financent les programmes destinés à l'amélioration des infrastructures et de la formation professionnelle technique.

Les programmes de garantie sociale

Ces programmes, bien que faisant partie du système éducatif, sont dotés de mécanismes de financement propres. Leur dotation économique dépend de la juridiction de l'Etat ou de celle des régions en matière de formation professionnelle initiale.

Les principales sources de financement sont les suivantes :

Le ministère de l'Education et des Sciences

Pour la gestion et la mise en œuvre de cette formation, ce ministère contribue au financement par des subventions à des entités qui oeuvrent dans le domaine (principalement les centres de formation professionnelle publics ou privés et les entreprises). Les demandes de financement sont évaluées et gérées au niveau local. Il en est de même pour la justification de la subvention.

Les départements des communautés autonomes ayant des compétences en matière d'éducation

Le transfert des fonds pour les programmes de garantie sociale aux communautés autonomes dépend intégralement du ministère de l'Education et des Sciences. L'attribution des fonds se fait sous la forme de subventions et suit un processus similaire à celui décrit au niveau de l'Etat.

Les organisations sans but lucratif qui développent des programmes de garantie sociale

La contribution économique publique consiste ici en la cession de biens et d'infrastructures destinés à la réalisation des activités planifiées.

Les fonds structurels

La période 2000-2006 se voit dotée de subventions émanant du fonds social européen qui cofinancent les programmes de garantie sociale.

4.2. Le sous-système de formation professionnelle pour les chômeurs (formation dite « occupationnelle »)

Ce sous-système, consacré à la formation professionnelle orientée vers les chômeurs, est opérationnel à travers trois programmes distincts dont les caractéristiques principales sont décrites ci-dessous.

Le Plan de formation et d'insertion professionnelle

Ce Plan se finance à travers :

Les cotisations des entreprises et des employés pour la formation professionnelle collectées via les cotisations destinées à la sécurité sociale.

Quand les communautés autonomes sont compétentes en matière de formation professionnelle des chômeurs, elles reçoivent leur part de la cotisation collectée et chaque entité territoriale applique ensuite les procédures administratives prévues pour redistribuer les subventions aux centres coopératifs de formation.

Les communautés autonomes n'ayant aucune compétence en matière de formation professionnelle, des demandeurs d'emploi laissent à l'Institut national pour l'emploi (INEM) la responsabilité de la gestion et de l'application du processus administratif pour subventionner les centres de formation de l'INEM ou les centres coopératifs.

L'approbation des programmes de formation n'implique pas, dans ce cas précis, l'attribution automatique de la subvention. Celle-ci est fixée par modules en fonction du nombre d'élèves et du nombre d'heures de formation.

Les fonds structurels

L'institut national pour l'emploi reçoit les ressources attribuées par le canal de l'Unité administrative du fonds social européen en Espagne et les transfère directement aux centres coopératifs des communautés autonomes lorsqu'elles n'ont pas compétence en matière de formation des chômeurs. Dans le cas des régions compétentes en la matière, ces ressources vont à l'organisme régional compétent.

Les écoles d'atelier et les maisons de métiers

La cotisation pour la formation professionnelle des entreprises et des salariés collectée via les cotisations de la Sécurité sociale.

Dans le cas des communautés autonomes compétentes, celles-ci reçoivent leur part de la cotisation collectée et chaque entité territoriale applique les procédures administratives prévues pour distribuer les subventions aux organismes de formation.

Les communautés autonomes non compétentes laissent la gestion et l'application des dites procédures à l'institut national pour l'emploi. Celui-ci subventionne les promoteurs de formation des régions sans compétence en la matière. La subvention est fixée par tranches en fonction du nombre des élèves et des heures de formation.

Les fonds structurels

L'INEM reçoit les ressources attribuées par le canal de l'Unité administrative du fonds social européen en Espagne, qui les transfère aux promoteurs de formation des communautés autonomes sans compétence en matière de formation des chômeurs. Dans le cas des régions ayant cette compétence, le transfert se fait au profit de l'organisme régional compétent.

La contribution économique du promoteur de formation

Les entités promotrices que sont les écoles-ateliers et les maisons de métiers supportent une partie du financement de la formation et notamment, les dépenses liées aux installations, aux intervenants, aux frais généraux, et plus globalement, aux dépenses non supportées de façon publique.

Les recettes obtenues par la vente de biens produits dans le cadre des activités de formation

Dans certains cas, les écoles-ateliers et les maisons de métiers produisent des biens qui sont dérivés de l'activité formatrice développée et susceptibles d'être commercialisés. Les recettes éventuelles doivent obligatoirement servir à financer l'activité de formation au moyen de laquelle ils ont été produits.

4.3. Le sous-système de formation professionnelle continue

Le sous-système de formation continue est sûrement celui qui a subi le plus de changements à partir de 2003.

Le nouveau modèle de formation continue est entré en vigueur le 01.01.2004 après approbation du Décret royal 1046/2003 qui réglemente le sous-système de formation professionnelle continue. Ce nouveau modèle tente de résoudre les problèmes existant dans l'ancien modèle en rapprochant la formation des besoins réels de l'entreprise. Il instaure une série de ristournes déductibles de la cotisation à la formation professionnelle (0,7 %) qui ont pour objectif de faciliter l'accès à la formation continue des salariés des PME, celles-ci représentant par ailleurs la quasi totalité du secteur productif en Espagne.

Les nouvelles sources de financement du sous-système instaurées en 2004 sont les suivantes :

cotisation des entreprises et des salariés pour la formation professionnelle collectée via la sécurité sociale

La principale nouveauté réside ici dans l'implantation d'un système de bonification qui provient de la division du total des recettes des cotisations pour la formation professionnelle affectées à la formation continue (0,35 % de la base de la cotisation pour les accidents de travail et les maladies professionnelles) par le nombre de salariés qui cotisent pour ledit principe. Le pourcentage réel de la bonification affecté à chaque entreprise dépend de sa taille ainsi que de l'effort de formation réalisé l'année précédente.

Chaque entreprise détient, au moyen de ce calcul, un crédit pour la formation qui devient effectif, par la bonification liée à la Sécurité Sociale, une fois la formation réalisée. Les

ristournes ainsi opérées sur les sommes à cotiser ont un caractère rétroactif.

Ainsi, au sein d'une entreprise, le financement de la formation se décompose, en deux parties distinctes :

- le financement réalisé au moyen du coût bonifiable qui est la partie de la formation que l'entreprise peut prendre en charge au moyen du crédit qui lui est attribué ;
- le cofinancement privé qui correspond à la différence entre le coût total de la formation et le coût bonifiable.

Sont, de fait, bonifiables les coûts directs et associés comprenant : le paiement des formateurs, les moyens et outils pédagogiques, le transport, les frais de locaux et de maintenance, les coûts d'organisation et de gestion de la formation.

Ne sont pas bonifiés, et relèvent donc du cofinancement privé, les coûts salariaux des stagiaires de la formation.

Dans le cas d'entreprises ayant entre un et cinq salariés, ce sont les services publics de l'emploi, l'ancien INEM, qui se chargent de financer intégralement les actions de formation continue réalisées par ces entreprises.

La contribution privée

Avec l'entrée en vigueur du nouveau modèle de formation continue, à partir du 01.01.2004, les fonds publics ne sont plus les seuls à financer les actions formatrices. Les entreprises de plus de cinq salariés sont obligées de cofinancer ces actions dont l'importance varie en fonction de la taille, de l'effectif et du nombre de salariés qui reçoivent une formation.

La dotation spécifique de l'Etat pour les non-cotisants

L'Etat fixe un montant annuel pour couvrir la formation continue des salariés qui ne cotisent pas à la Sécurité sociale via la cotisation à la formation professionnelle. Pour l'année 2004, il s'agit d'un montant de 30 millions d'euros.

Les fonds structurels

L'INEM reçoit les ressources affectées par le canal de l'unité administrative du Fonds Social Européen en Espagne pour la formation des actifs occupés. Pour l'année 2004 ces ressources représentent approximativement 26 % du montant total dépensé pour la formation continue.

5. La typologie du système

5.1. Finalité économique / sociale de la formation professionnelle

La finalité du système actuel se focalise essentiellement sur la dimension sociale de la formation. Les trois sous-systèmes entrent en effet dans le cadre du Plan National pour l'Emploi du Royaume d'Espagne et développent des mesures ciblées pour l'amélioration des qualifications des salariés en vue de leur insertion ou réinsertion dans la vie active et de leur réadaptation et/ou requalification afin d'assurer leur maintien sur le marché du travail.

5.2. La situation des acteurs de la formation continue

- L'axe privé/public : les trois sous-systèmes ont une forte dimension publique qui donne à l'administration l'initiative en matière de promotion, de gestion et de financement des initiatives de formation professionnelle.

- L'axe sectoriel/régional : dans ce domaine, l'avancement en matière de régionalisation des différents sous-systèmes a été plus conséquent qu'en matière de développement sectoriel, que ce soit dans les domaines de la gestion ou du financement. Cependant, la loi sur les qualifications et la formation professionnelle (2002) prévoit de doter les secteurs économiques de plus de pouvoir en proposant des initiatives comme la création de centres intégrés de formation professionnelle, qui donneraient aux partenaires sociaux le rôle de promoteurs en formation.

- L'axe syndicats/employeurs : dans le système actuel, les deux partenaires sociaux sont représentés respectivement par les syndicats et les organisations patronales et disposent d'un poids comparable au sein des principales institutions de formation professionnelle (Conseil général de la formation professionnelle et Commission pour la formation professionnelle). Ils agissent de façon coordonnée, ce qui se reflète dans les trois accords nationaux sur la formation continue signés jusqu'à présent.

5.3. La cohérence entre les publics destinataires et les mesures de financement

La formation professionnelle en Espagne présente une

dimension très sectorisée, dans la mesure où trois systèmes, dont les orientations diffèrent selon le statut de leur public, cohabitent. En prenant en compte cette réalité, la complémentarité entre les trois systèmes et les trois types de public (population scolaire, chômeurs et personnes actives) semble assurée, dans la mesure où chaque sous-système s'attache à répondre aux besoins spécifiques des différents publics auxquels il s'adresse. La cohérence est créée, quant à elle, par le système national de qualifications qui prévoit la création de centres intégrés qui pourront former à la fois les jeunes en formation initiale, les chômeurs en recherche d'insertion professionnelle et les salariés en demande de meilleure professionnalisation.

5.4. Positionnement du système en terme de financement

L'axe financement public/privé/citoyens : l'effort financier le plus conséquent est sans aucun doute celui qui est à la charge de l'Etat et des fonds structurels. Il faut toutefois considérer qu'employeurs et salariés apportent conjointement 0,7 % de cotisations en matière de formation professionnelle. A la suite de la nouvelle réforme sur la formation continue destinée aux personnes actives, il est prévu que les entreprises partagent l'effort d'investissement en fonction de leur taille, bien que la part la plus conséquente de l'effort financier reste le fait des pouvoirs publics.

5.5. Les mécanismes d'adéquation de l'offre et de la demande

Ces mécanismes sont généralement établis par les organismes de l'Etat ou les organismes régionaux compétents en matière de formation professionnelle. A cet effet, on distingue différents cas de figure :

- la formation professionnelle initiale ou « réglée » : le système éducatif tente de répondre de façon cohérente aux demandes du système de production et au marché du travail, d'offrir une formation professionnelle qui s'adapte aux besoins des entreprises et de garantir l'employabilité des jeunes qui passent par le système éducatif. A cette fin, l'administration éducative implique des représentants du système de production dans la conception du dispositif de formation professionnelle ;
- la formation professionnelle pour les chômeurs : l'Institut National pour l'Emploi réalise régulièrement des enquêtes relatives au marché du travail pour identifier les nouvelles niches d'emploi et adapter ses programmes de formation en vue d'insérer les sans emploi dans le marché du travail ;
- la formation professionnelle continue : c'est le seul sous-système qui gère globalement la formation professionnelle comme un système de marché (offre-demande) et supporte financièrement les demandes des entreprises et des salariés. Il est conditionné en même temps par le cofinancement qu'apportent les fonds structurels. Ceux-ci établissent une politique de conditions minimales qui

orientent l'accès à la formation continue financée tant au niveau des thématiques à développer que des publics à accueillir.

6. Conclusions

6.1. Points forts et points faibles des acteurs de la formation professionnelle

- L'administration centrale : elle garantit le financement des investissements dans la formation professionnelle ce qui mène à une amélioration du système de production. La trop grande dépendance de ces investissements vis-à-vis des fonds structurels européens posera un problème à partir de 2006 quand ces fonds ne seront plus disponibles pour l'Espagne au niveau actuel.

- Les communautés autonomes : le transfert des compétences de l'Etat central vers les régions fait qu'elles gagnent de plus en plus de pouvoir en matière de financement et d'indépendance quant à la fixation des programmes de formation qu'elles peuvent adapter à la réalité régionale. Il reste que dans certaines régions (particulièrement celles cataloguées comme Objectif 1), les infrastructures et les moyens existants ne permettent pas un développement suffisant de la formation professionnelle.

- Les partenaires sociaux : ils sont représentés par les associations patronales et syndicales et disposent, au moyen de la fondation tripartite, d'un fonds de financement public

destiné aux entreprises et à leurs salariés. Ils participent à l'établissement des politiques de formation professionnelle. Ils présentent cependant une trop forte dépendance par rapport aux subventions publiques et ne disposent pas toujours des infrastructures et des moyens suffisants pour soutenir avec leurs propres ressources les programmes de formation professionnelle sectoriels ou multisectoriels.

- Les citoyens : la formation professionnelle est de plus en plus reconnue par eux comme une nécessité tout au long de la vie et comme une voie privilégiée de l'amélioration du niveau de leur employabilité. Cependant, ils investissent peu financièrement dans la formation et la gratuité d'accès à la formation professionnelle fait que cette dernière n'est pas valorisée à la hauteur des enjeux qu'elle représente.

6.2. Perspectives d'amélioration

Avec la récente entrée en vigueur de la loi sur les qualifications et la formation professionnelle en 2002, le scénario en cours est celui d'une intégration effective des trois sous-systèmes existants autour d'un tronc commun : le système national des qualifications basé sur la reconnaissance officielle de standards communs de « professionnalité ». La tendance actuelle est à l'homogénéisation de l'offre de formation des trois systèmes afin que la réponse qu'elle apporte à toute situation de travail de l'individu (qu'il soit en formation initiale, actif ou chômeur), donne accès à une certification unifiée des compétences acquises.

Le système national des qualifications et de la formation professionnelle poursuit les objectifs principaux suivants :

- faciliter l'intégration des trois systèmes de formation professionnelle existants (initiale ou réglée, occupationnelle et continue) et constituer une offre homogène de formation professionnelle ;
- adapter la formation professionnelle aux besoins du marché du travail, que ce soit par rapport aux demandes de mutation des entreprises ou d'employabilité des citoyens. L'objectif est de créer un meilleur ajustement entre la formation professionnelle et l'emploi ;
- faciliter la formation tout au long de la vie, la mobilité des travailleurs (spécialement dans le cadre de la mobilité au sein de l'espace européen) et l'unité du marché du travail.

Deux années après l'entrée en vigueur de la loi sur le système de qualifications, on arrive à la conclusion que l'étanchéité des sous-systèmes existants empêchait un développement optimal de la formation professionnelle et que l'intégration en cours prendra encore du temps pour que le système s'ajuste de manière cohérente.

L'un des points principaux de ce système est qu'il devra veiller à améliorer l'adaptation de l'offre de formation au marché du travail. Ceci est d'autant plus important que le binôme formation-emploi n'est pas perçu comme politiquement complémentaire et qu'il existe des mesures basées essentiellement sur l'allocation de chômage, sans intégration active de la formation.

Au regard de cette réalité, il paraît important de mener une action de prise de conscience auprès des entreprises et des citoyens afin de leur faire comprendre que la formation professionnelle est un facteur déterminant pour l'employabilité des personnes. Pour le moment, l'usage de la formation comme moyen de professionnalisation ne fait pas encore partie de la culture générale des Espagnols.

Concernant le financement, les circonstances actuelles semblent préconiser que le recours aux financements publics devrait perdurer jusqu'à ce que les citoyens et les entreprises perçoivent les avantages de la qualification professionnelle et prennent le relais en terme d'investissement dans leur propre parcours professionnel.

Il faudrait atteindre un point d'inflexion où le travailleur reconnaîtrait, comme une amélioration certaine de son employabilité, le fait d'acquérir une qualification reconnue par le système national de qualifications. Dans ce but il importerait que les entreprises (surtout les PME qui constituent près de 90 % des entreprises espagnoles) abandonnent les réticences traditionnelles qu'elles ont vis-à-vis des salariés en formation sous prétexte que l'élévation de leur niveau de qualifications entraîne automatiquement une rémunération supérieure ou l'accès à un poste de travail dans une autre organisation de meilleur niveau. L'entreprise devrait considérer que le salarié qualifié constitue pour elle une garantie de professionnalisme et un facteur potentiel de croissance.

Seul, un tel scénario permettrait d'augmenter l'investissement privé dans la formation professionnelle et de réduire l'intervention publique.

France

Richard WALTHER,
ancien Directeur international du CESI, Consultant ITG

1. La place de la formation dans les valeurs sociétales et la stratégie socio-économique du pays

La formation professionnelle fait partie des enjeux importants de la société française. Elle participe à un débat multiple qui traverse la société française et rencontre un certain nombre de réalités et de concepts qui structurent sa réalité actuelle et son devenir.

1.1. La manière dont le pays gère les mutations de son économie

L'historique rapide de la constitution du système français de formation professionnelle montre l'interaction qui a existé et qui existe toujours entre les organisations des entreprises et leurs défis de compétitivité et la structuration des objectifs et modalités de mise en œuvre de la formation. Cette relation étroite entre compétitivité et formation se manifeste notamment aujourd'hui par la manière dont le système éducatif dans son ensemble réagit, en terme de catégories et de niveaux de qualifications, à l'évolution de la production et des services vers une économie de la connaissance.

1.2. La prise en compte d'une tradition de promotion sociale des individus

Outre qu'elle exprime, selon certains chercheurs, une spécificité de la société française qui essaie d'allier libéralisme économique et socialisme ciblé sur la promotion de l'individu (Canto-Sperber), cette tradition fait partie des valeurs structurantes de toute une mouvance historique qui, passant de l'éducation populaire à l'éducation permanente, se retrouve aujourd'hui dans la promotion d'une formation tout au long de la vie active.

1.3. Le développement de la démocratie sociale

Il est clair que le système français, que beaucoup jugent complexe et menant à une certaine confusion des compétences des acteurs (avis du Sénat sur le projet de loi de finances 2004), ne se comprend pas sans une vision claire du rôle qu'y jouent les partenaires sociaux. Ce rôle est consultatif dans le cas de la formation professionnelle initiale. Il est structurant et décisionnel dans celui de la formation professionnelle continue puisque toute l'histoire du système, depuis 1971, montre que toutes les dispositions de base concernant la formation professionnelle ont fait l'objet de négociations et d'accords interprofessionnels, confortés et prolongés par la loi. La tendance actuelle serait même d'aller vers une autonomie de décision des partenaires sociaux.

1.4. La réalisation d'un équilibre indispensable entre performances économiques et cohésion sociale

Cet équilibre fait partie des attitudes qui inspirent toutes les parties politiques du pays. Il s'exprime par la coopération

sans cesse promue entre partenaires publics et partenaires privés tant dans la définition des finalités des formations que des modalités de leur mise en œuvre. Il y a en France un soutien de fait à ce qui fait la mixité entre intérêts privés et publics et qui explique qu'elle est, en Europe, un des grands défenseurs du maintien d'un rôle public dans le fonctionnement des marchés. Cet équilibre se manifeste également par la permanence du lien, sans cesse établi, entre efficacité économique de la formation et performance en terme d'insertion dans la société et dans l'emploi. Il en résulte que les systèmes de financement mis en place ne peuvent se résumer à une distinction simple entre : investissement des entreprises dans une formation efficiente de leur salariés et paiement par l'Etat des coûts de l'égalisation des chances. La caractéristique de la France est de mêler finalité économique et finalité sociale quels que soient les payeurs et les dispositifs de formation qu'ils alimentent.

2. Les grandes étapes de constitution du système de formation professionnelle

2.1. Une formation technique annexée à l'enseignement général

La formation professionnelle (FP), tout en ayant été au départ un parent pauvre du système éducatif, s'insère dans le débat sur la finalité de ce système par rapport au devenir du pays. L'école française s'est, en effet, constituée comme un

système scolaire donnant une place tout à fait privilégiée à l'enseignement général. Bien que les lois sur la création d'un enseignement gratuit, laïque et obligatoire, aient laissé une place à l'existence d'écoles techniques (1880), confiées simultanément au ministère du Commerce et à celui de l'Instruction publique, le choix fondamental pris au moment de la structuration de ce système était d'encadrer l'apprentissage dans la culture générale (Ferdinand Buisson).

2.2. Des besoins des entreprises locales à une prise en compte des modes d'organisation généralisés des entreprises

Dans ce cadre général, la FP a d'abord été considérée comme un moyen de former les techniciens, au niveau local et des entreprises, à l'utilisation et à l'évolution des machines introduites par les révolutions industrielles successives (Brucy et Troger, 2000) avant de devenir, au début du XX^e siècle, par la création du CAP et de l'apprentissage (loi Astier, 1919), un moyen de former une main-d'œuvre qualifiée et possédant une certification répondant à des critères d'ordre national. Il s'agissait alors de répondre aux modes d'organisation généralisés pour l'essentiel dans les entreprises mécaniques et électriques.

2.3. Vers une régulation étatique en faveur des besoins d'une économie nationale

La Seconde Guerre mondiale met en place les moyens de l'intégration de la formation professionnelle dans le système scolaire (création des centres de formation professionnelle qui deviendront les centres d'apprentissage puis les futurs centres

d'enseignement techniques (CET), les lycées d'enseignement professionnel (LEP) et enfin les lycées professionnels (LP). Elle fait également naître le besoin de formation des adultes comme une nécessité d'adapter les salariés, possédant le plus souvent un niveau de scolarisation minimum (certificat de fin d'études primaires), aux changements vécus par les entreprises. Les premières expérimentations de cette formation des adultes au travail ont lieu dans les entreprises nouvellement nationalisées et donneront lieu, vingt années plus tard, aux premiers accords et lois sur la formation professionnelle continue (FPC).

2.4. De la régulation étatique à la démocratie sociale

L'après-guerre voit l'entrée en force des partenaires sociaux comme régulateurs du système de formation. En 1948, la création des commissions nationales professionnelles consultatives (CNCP) fait se rencontrer organisations patronales et ouvrières et pouvoirs publics autour de la régulation, par branche professionnelle, des profils d'emploi, des contenus de formation et des certifications à promouvoir, modifier ou supprimer.

Les concepts d'éducation populaire et ouvrière, fortement promus par les mouvements issus de la guerre et de la résistance, ajoutés aux besoins d'une économie qui entre dans la période des « Trente Glorieuses », aboutiront au plan politique à différentes mesures qui préfigurent le système de FP actuel :

- consécration des termes de « promotion collective » et de « promotion du travail » en 1959 et création du congé d'éducation ouvrière ;
- création, en 1963, du fonds national de l'emploi (FNE) pour répondre aux besoins de restructuration des travailleurs ;
- redéfinition, en 1966, du rôle du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS) autour du concept d'actualisation régulière des connaissances acquises en formation professionnelle initiale.

Les accords interprofessionnels de 1970 et les lois de 1971 qui formalisent et complètent les accords seront les pierres angulaires d'un système qui valorise la place et le rôle de la formation professionnelle, notamment continue, dans l'économie et la société française tout en lui donnant les moyens de son financement et de son pilotage (les partenaires sociaux en lien avec les pouvoirs publics). Ils établissent la structuration de base du champ et du marché de la formation professionnelle selon les grandes lignes suivantes (Association nationale des chefs de personnel - ANDCP, 2001) :

- ils organisent la formation dans les entreprises et rendent obligatoire pour ces dernières la contribution à son financement (1,1 % de la masse salariale) ;
- ils mettent en place le droit au congé individuel de formation (CIF) pour les salariés ;
- ils instaurent l'apprentissage comme mode d'éducation méthodique et complet ;

- ils font de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage un domaine privilégié de la concertation sociale.

2.5. Vers la diversification des dispositifs autour du concept de l'alternance

Les années 1980 et début 1990 verront se développer des dynamiques sur lesquelles repose encore le système d'aujourd'hui :

- la création, pour les jeunes en difficulté, de dispositifs et contrats de formation en alternance (accord des partenaires sociaux du 26 octobre 1983 suivi de la loi du 24 février 1984), susceptibles de les aider à s'introduire dans le monde du travail tout en leur donnant, si possible, une qualification professionnelle reconnue (importance du contrat de qualification par rapport aux contrats d'adaptation et d'orientation). Ces dispositifs auront pour effet d'introduire une culture de l'alternance, qui bien que déjà présente *via* l'apprentissage, a aujourd'hui pour effet d'influencer le devenir du système éducatif dans son ensemble et même les modalités de réalisation de l'apprentissage. Ces dispositifs seront précisés par l'accord national interprofessionnel de juillet 1991 suivi par la loi de décembre 1991 (financement et contrat d'orientation) ;
- l'accentuation de la scolarisation de la formation professionnelle par la création, en 1985, du baccalauréat professionnel qui parachève l'intégration de la FPI dans le

système scolaire tout en créant un partenariat avec les entreprises (au moyen des stages) qui favorise principalement une approche théorique des savoirs professionnels ;

- la mise en place, en 1989, des certificats de qualification professionnelle (CQP). Elle met en oeuvre plusieurs nouvelles dynamiques. D'abord elle donne à une branche professionnelle, notamment à l'UIMM (Union des industries et métiers de la métallurgie), la capacité de produire ses propres normes de qualifications et de certification tant pour les jeunes (à destination de qui les CQP ont été instaurés) que pour les adultes salariés vers qui ils ont été largement étendus. Ensuite elle crée une modalité de formation qui dévie de la finalité développée par le système scolaire (formation ayant pour but autant de répondre à des besoins de qualifications à moyen ou long terme que d'intégrer le jeune par rapport à son environnement économique, social et citoyen, selon le rapport de la Documentation française, *Education et socialisation de l'enfant*, 1993) et développe une adaptation des futurs certifiés aux besoins immédiats et contextuels des entreprises et branches professionnelles. Enfin, elle sort de l'homogénéité des certifications introduites par les promoteurs de la FP et crée les conditions d'une diversité des acteurs et des formes de certification ;
- la mise en oeuvre de la loi de 1992 concernant la validation des acquis de l'expérience (VAE) marque un tournant dans la conception très « enseignante » de la FP. En permettant à tout salarié qui peut justifier

de cinq années d'activité professionnelle d'être dispensé d'une partie des épreuves d'un diplôme ou certification, elle valorise l'apprentissage de fait en situation professionnelle et fait prévaloir les concepts de validation et de certification sur ceux de formation ;

- l'accord national interprofessionnel de juillet 1991 suivi par la loi de décembre 1991.

2.6. D'un système national et diplômant à un système décentralisé et certifiant l'expérience professionnelle

Les années 1993-2002 ont permis de poursuivre et réorienter les dynamiques induites dans la décennie précédente. Elles ont développé réflexions et changements autour des points suivants :

- la décentralisation de la formation professionnelle : initiée par les lois de décentralisation de 1982 et 1983, elle est renforcée par la loi quinquennale de 1993 qui élargit les compétences de droit commun dévolues aux régions en 1983 dans le domaine de la FPC et crée un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFP), ainsi que et par la loi de modernisation sociale de 2002 qui crée un comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- la validation des acquis de l'expérience : la loi de modernisation sociale étend la validation des acquis de l'expérience à toutes les certifications professionnelles et rend possible l'acquisition de ces certifications par la

seule voie de la validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE). Elle crée également un Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et met en place une Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP).

2.7. Du droit individuel à la formation tout au long de la vie

Les années 2003-2004 représentent un tournant dans la mesure où elles constituent l'aboutissement de trois années de négociations entre partenaires sociaux sur une « nouvelle mobilisation en faveur de la formation tout au long de la vie professionnelle afin de permettre aux entreprises et aux salariés de faire face aux défis de l'avenir ». Cet aboutissement a pris, comme en 1970-1971, la double forme d'un accord interprofessionnel et d'une loi dont les principales dispositions sont :

- la mise en œuvre d'un contrat de professionnalisation pour les jeunes et les demandeurs d'emploi ;
- l'établissement d'une période de professionnalisation pour certaines catégories de salariés des entreprises, notamment les salariés ayant vingt années d'activité professionnelle ;
- l'instauration d'un droit individuel de formation (DIF) d'une durée annuelle de 20 heures cumulable sur cinq ans et en partie réalisable hors temps de travail, avec le soutien d'une allocation de l'entreprise ;
- la définition d'un plan de formation distinguant trois types d'action : adaptation au poste de travail,

- évolution de l'emploi et développement des compétences des salariés ;
- la poursuite du congé individuel de formation avec un financement adéquat ;
- l'augmentation de la contribution du financement de la formation par les entreprises, passant de 1,5 % à 1,6 % en janvier 2000 pour les entreprises de plus de dix salariés et de 0,25% à 0,40 % (2004) et à 0,55 % (2005) pour les entreprises de moins de dix salariés ;
- l'instauration de nouvelles dispositions pour l'apprentissage, portant notamment sur l'augmentation du nombre d'apprentis par une meilleure politique de financement et de répartition des moyens disponibles et un renforcement du rôle des régions.

Il ressort de cette histoire rapidement esquissée deux conclusions provisoires. La première concerne la complexité du système de formation professionnelle français. Il est structuré selon un croisement de logiques multiples qui en font son intérêt tout en rendant sa lecture malaisée. Il n'empêche que le système français, notamment au niveau de la formation continue, est l'un des plus structurés qui soit en Europe (Blanpain et al., 1993) et mérite pour cela que l'on en modélise le fonctionnement et le financement. La deuxième conclusion concerne la dynamique du système et sa capacité d'évolution. Il est clair que les changements introduits de 2002 à 2004 montrent une relation subtile entre la permanence de certains schémas culturels (promotion de l'individu

en relation avec l'entreprise, continuation des premiers modèles de financement, etc.) et l'introduction d'éléments innovants capables d'accélérer les mutations en cours (développement du local/régional à côté du sectoriel, contestation du règne de la formation formelle au moyen d'une valorisation maximum de la validation de l'expérience, extension des schémas de l'alternance, etc.). Tous les ingrédients sont là pour que la dynamique d'évolution du système aille au-delà de ce qui est actuellement prévu.

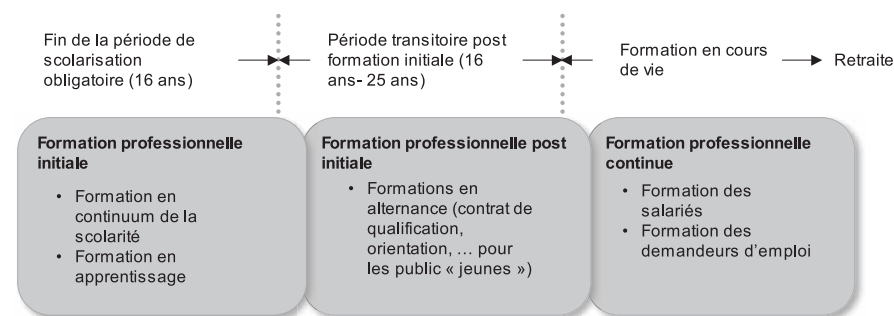
3. Description synthétique du système

Le système de formation professionnel français se divise en deux grandes parties : la formation professionnelle initiale (FPI) et la formation professionnelle continue (FPC). Chacune d'entre elles se divise également en deux ou trois sous-parties : i) la FPI sous statut scolaire et en apprentissage ; ii) la FPC des salariés en entreprise, les formations d'insertion en alternance des jeunes et les formations des chômeurs.

Cette division ne suit pas exactement celle effectuée par le Centre-Inffo (*Le financement de la formation professionnelle*, mars 2003) car les formations en insertion des jeunes relèvent de la responsabilité des partenaires sociaux et, de ce fait, sont la FPC. Cette distinction se décèle également dans la définition de la formation continue qui veut que celle-ci s'applique dès qu'il y a eu interruption significative du cursus de formation initiale.

Les descriptions qui suivent n'ont pas pour objectif d'être exhaustives, mais visent à clarifier le champ décrit pour rendre lisible l'approche financière. Elles s'appuient principalement sur les informations fournies par le Centre-Inffo et sur les données disponibles dans les lois de finance.

Graphique 1
Structure de la formation professionnelle



Source : ENA, 2002.

3.1. La formation professionnelle initiale (FPI)

Quelques considérations générales

Il est difficile de comprendre les finalités actuelles du système de FPI sans avoir à l'esprit les mutations significatives qui ont marqué ce système durant les vingt dernières années. Le baccalauréat professionnel en est une étape importante. Sa création a marqué un point de rupture par rapport à la logique du système en place jusque-là. L'introduction du « bac pro » a eu des effets contradictoires :

- selon les uns, elle a produit un effet de « désouvriérisation » des lycées professionnels (S. Beaud, 1996) en développant une approche académique des savoirs professionnels qui a écarté les savoirs professionnels de l'école. Il en a résulté le besoin d'étendre la pratique du stage en entreprise à l'ensemble du système scolaire (loi du 7 juillet 1992) comme période indispensable à l'insertion professionnelle (et non comme composante nécessaire de la formation) ;
- selon les autres, l'introduction du « bac pro » a permis la création d'une véritable filière de valorisation de la formation professionnelle permettant de sortir de la sélection par l'échec et de définir le passage par le dispositif du baccalauréat comme une filière à valeur égale à celle de l'éducation académique (arguments du secrétariat à l'Enseignement technologique en 1985). Elle a également créé les conditions d'une formation ayant pour finalité l'efficacité à moyen ou

long terme car (selon A.-M. Charraud) le bachelier professionnel est capable d'évoluer en fonction des changements de compétences requis par les évolutions techniques et organisationnelles de l'entreprise.

Quelle que soit l'explication adoptée, il est sûr que la FPI est devenue, à partir de 1985, un véritable dispositif d'aspiration vers le haut accueillant un nombre d'élèves significatif (15 % d'une classe d'âge en 2001) et permettant à certains d'entre eux d'utiliser des passerelles vers l'enseignement général ou supérieur.

Globalement, en intégrant les flux d'élèves passant par l'apprentissage, on arrive en 2001 à un pourcentage de plus de 30 % d'élèves passant par l'enseignement professionnel, ce qui est le signe de l'existence d'un dispositif significatif de FPI en France.

Il manque à ce jour des données chiffrées concernant les formations de niveau initial réalisées par les ministères autres que l'Education nationale : Agriculture, Santé, Jeunesse et Sports, Travail et Affaires sociales, etc.

Des données publiées en 1999 par le secrétariat d'Etat aux Droits de la femme et à la Formation professionnelle permettent d'estimer le nombre d'élèves ainsi formés à 250 000 par an hors Education nationale. Ces données n'ont pas pu être intégrées dans ce rapport car les formations premières, hors enseignement scolaire, ne sont pas reprises par les statistiques officielles publiées. Il en résulte une perception sous-évaluée du système de formation professionnelle

initiale en France d'autant plus dommageable que l'évolution de la professionnalisation des emplois entraîne de plus en plus des processus de validation et d'habilitation qui relèvent des compétences des ministères concernés.

La FPI sous statut scolaire

Objectifs du dispositif

La FPI est réalisée dans les lycées professionnels (LP) dépendant du ministère de l'Education nationale et de la Recherche ainsi que dans les lycées agricoles sous tutelle du ministère de l'Agriculture. Elle a pour objectif d'offrir aux jeunes qui sortent du collège une formation professionnelle qualifiée. Ceux-ci peuvent obtenir en deux ans le certificat d'aptitude professionnelle (CAP), le brevet d'études professionnelles (BEP) et en quatre ans le baccalauréat professionnel. La préparation de ces diplômes comprend obligatoirement une période de stage en entreprise (12 semaines pour les CAP, 8 semaines pour les BEP et 12 à 14 semaines pour les « bac pro »).

La tendance est aujourd'hui au développement de l'apprentissage dans la FPI sous statut scolaire, notamment dans le cadre des lycées des métiers qui sont en projet.

Il convient de faire mention de deux autres filières, qui tout en ne faisant pas partie de la FPI au sens institutionnel du terme, servent souvent de voies d'entrée dans le monde professionnel :

- l'enseignement technologique qui est mis en œuvre dans les lycées techniques et mène aux différents

baccalauréats technologiques ainsi qu'aux diplômes universitaires de technologie (DUT) et aux brevets de techniciens supérieurs (BTS). Il n'existe pratiquement pas de passerelles entre les enseignements techniques et professionnels bien qu'une analyse sur le devenir des élèves de « bac pro » montre qu'ils constituent environ 10 % des BTS Production et 7 % des BTS Services ;

- l'enseignement supérieur qui, outre les filières évoquées de niveau III, offre des filières professionnalisées accessibles aux différents niveaux.

Les acteurs concernés

La FPI sous statut scolaire dépend directement des ministères concernés. Les partenaires sociaux interviennent au niveau des commissions consultatives mentionnées plus haut pour tout ce qui concerne la création, l'actualisation ou la suppression de certaines spécialités, diplômes et qualifications qui y sont rattachés.

Les lois de décentralisation impliquent que les régions n'ont pas de compétence directe dans le domaine de la FPI sous statut scolaire. Elles interviennent indirectement sur la programmation d'ensemble dans le cadre du plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFP) instauré par la loi quinquennale de 1993 et dans le cadre du comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle introduit par la loi de modernisation sociale de janvier 2002. Il est prévu dans le projet de loi en cours d'adoption relatif aux responsabilités locales, que

la région ait compétence sur l'ensemble des publics, à l'exception des formations relevant de l'entreprise ou de l'assurance-chômage. Mais ce transfert fait l'objet de débats contradictoires tant au niveau politique que syndical.

Les publics concernés

En 2001, le nombre d'élèves scolarisés aux différents niveaux de diplômes (au nombre d'apprentis) s'établit comme suit :

Tableau 1
Répartition des élèves

Niveaux de diplômes (Education nationale, hors autres ministères)	Nombre global d'élèves	Nombre d'apprentis
CAP	123 433	91 599
BEP	204 309	30 024
Bac Pro	91 609	11 639

Source : collecte établie par l'auteur.

Bien qu'il n'existe pas de données accessibles sur le pourcentage d'élèves en FP par rapport aux élèves en lycées généraux et technologiques, il est possible d'affirmer, au regard du nombre d'élèves par cohorte, que la FP représente au moins 30 % des élèves scolarisés.

L'analyse de l'évolution des niveaux de sortie de 1990 à 2001 montre la forte diminution du CAP (-35 %) au bénéfice du BEP (+ 19 %) et du « bac pro » (+ 370 %).

Il en ressort également que la tendance de la FPI sous statut scolaire est d'inciter les élèves à acquérir le « bac pro » au moyen du passage par le BEP alors que l'apprentissage reste fortement ancré dans le niveau V et notamment dans les métiers de bouche et du BTP.

Les critères de financement

La répartition des responsabilités des financements met en relief le rôle conséquent joué par les pouvoirs publics nationaux ou territoriaux. Les données fournies par les publications accessibles ne donnent pas les détails des financements assurés par les entreprises et les ménages. Les explications fournies par l'étude sont des reconstitutions des explications de ces financements à partir de la réalité des établissements concernés.

Quelques remarques concernant la répartition des financements :

- en vertu de la loi de décentralisation, les compétences transférées aux régions font l'objet de dotations spécifiques qui sont affectées aux dépenses de fonctionnement et d'équipement ainsi qu'aux dépenses d'investissement ;
- les critères appliqués pour fixer les dépenses de fonctionnement sont : le nombre d'élèves, l'importance de l'établissement, le type d'enseignement dispensé, les populations scolaires concernées, les indicateurs qualitatifs de scolarisation. Il n'est pas question, comme dans certains pays, d'indicateurs modulant le financement en fonction des résultats obtenus l'année précédente.

Tableau 2
Tableau de répartition des financements de la FPI

Source de financement	Lignes de financement	Montant en 2001 (en millions d'euros)	En %
Etat	Rémunération des personnels	10 128,26	76,3
Collectivités territoriales	Dépenses d'investissement Dépenses de fonctionnement	1 791,73	13,5
Autres administrations publiques	Dont Ministère du travail	47,41	0,4
Entreprises	Essentiellement taxe d'apprentissage	280,05	2,1
Ménages	Dont participation aux frais de premier équipement	1 018,66	7,1
Total		13 266,11	100,00

Source : DEP-ministère de l'Education nationale et de la Recherche.

- les critères appliqués pour les dépenses d'investissement sont physiques et reposent essentiellement sur la capacité d'accueil des établissements et sur l'évolution de la population scolarisable.

Une enquête qualitative auprès de responsables d'établissements montre que de nouveaux critères qualitatifs sont en train d'émerger concernant notamment la capacité de l'établissement à garder les « publics décrocheurs » et à insérer dans l'emploi les élèves sortis des lycées professionnels. Cette définition implicite de critères d'efficacité s'inscrit dans le

Tableau 3
Critères d'attribution des financements de la FPI sous statut scolaire

Types de financement	Critères quantitatifs	Critères qualitatifs
Salaires et rémunérations	Ancienneté	Avancement au choix
Dépenses d'investissement	Capacité d'accueil des établissements Evolution de la population scolarisable	
Dépenses de fonctionnement	Nombre d'élèves Importance de l'établissement Type d'enseignement Population scolaire	Les indicateurs qualitatifs de scolarisation (création de filières répondant aux besoins du territoire, etc.)

Source : élaboré par l'auteur.

processus en cours de labellisation des futurs lycées des métiers dont les objectifs sont de réunir dans un même établissement la FPI sous statut scolaire, la FPI en apprentissage et la FPC et de viser ainsi tout à la fois l'intégration et l'optimisation des formations réalisées.

Il devient de plus en plus évident que les distinctions faites dans ce rapport et justifiées par l'existant, entre FPI sous statut scolaire, FPI sous statut d'apprentissage et FPC sous forme de contrats d'insertion en alternance, vont dans l'avenir se retrouver dans des actions intégrées développées essentiellement par les lycées des métiers.

La FPI sous statut d'apprentissage

Un système en pleine évolution

Comme indiqué dans l'historique, l'apprentissage a été introduit au moment de la loi Astier en 1919 puis redéfini comme mode de formation méthodique et complété par les lois de juillet 1971. Depuis la loi de décentralisation de 1983, l'apprentissage est assuré à la fois par les entreprises, l'Etat et les régions avec, au fur et à mesure de l'évolution législative, le transfert de la compétence de droit commun de l'Etat vers la région.

La loi de juillet 1987 a créé une filière complète de formation par l'apprentissage en lui donnant la possibilité de délivrer des diplômes de niveau équivalent à ceux sanctionnant les cycles d'études secondaires et supérieurs classiques. Cette loi s'applique par ailleurs aux diplômes de l'Education nationale, mais également à tous les titres homologués dans le cadre des autres ministères et à toutes les certifications délivrées par la commission nationale de certification professionnelle.

La loi de mai 1996 a donné une nouvelle impulsion au développement quantitatif et qualitatif de l'apprentissage en instaurant, en parallèle au financement de la formation par l'entreprise et via la taxe d'apprentissage, un système unifié de primes liées à l'embauche et à la formation des apprentis.

Depuis la loi de finances de 2004, il est prévu de transférer, d'ici 2006, les primes évoquées ci-dessus et jusque là assurées par le budget de l'Etat, vers le budget régional.

Les objectifs du dispositif

L'apprentissage, une voie d'avenir. Tel est le jugement porté par le rapport fait au nom de la commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan sur le projet de loi de finances 2004.

De fait, l'apprentissage s'effectue dans le cadre d'un contrat de travail passé entre un apprenti et un employeur agréé et comprend une formation de un à trois ans délivrée à la fois par l'entreprise et un centre de formation (CFA). Ces centres de formations dépendent des régions, exception faite des CFA à recrutement national (visés ici : les métiers rares ou l'émergence de formations qualifiantes nécessitant de forts besoins financiers).

Les pouvoirs publics sont en train de définir des objectifs ambitieux au dispositif d'apprentissage. Le « livre blanc » sur l'apprentissage présenté le 16 octobre 2003 par le gouvernement les définissait comme suit :

- effectuer une relance de l'apprentissage en faisant passer le nombre d'apprentis de 365 000 apprentis en 2002 à 500 000 en 2007 ;
- augmenter le quota réservé au financement de l'apprentissage en le faisant passer de 40 % à 50 % du montant de la taxe et en prenant en charge de cette manière les coûts supplémentaires liés à l'augmentation du nombre d'apprentis ;
- moderniser l'apprentissage en mobilisant tous les acteurs sur le terrain et en faisant en sorte que la région, principal financeur et organisateur de

l'apprentissage, s'approprie la réforme et soit le chef d'orchestre de sa mise en oeuvre ;

- mettre en place, au moyen de la mobilisation des directeurs de CFA, « des parcours personnalisés dans l'apprentissage » tenant compte du profil de chaque jeune ;
- favoriser les conditions de l'apprentissage (rémunération en fonction du diplôme visé, prime au premier équipement, carte d'étudiant, élévation de la limite d'âge, etc.) afin de motiver toujours davantage de jeunes à y entrer.

Il paraît vraisemblable que la FPI française évoluera ces prochaines années vers une augmentation significative de l'apprentissage (il représente actuellement environ le quart des formations secondaires de niveaux V et IV), d'autant plus que la tendance actuelle est de sortir de l'exclusivité des CFA pour réaliser la formation, sous des formes qui restent à définir, dans les établissements dépendant de l'Education nationale.

Les acteurs concernés

Il y en a essentiellement cinq catégories :

- l'entreprise qui agit à la fois comme financeur au travers de la taxe d'apprentissage, comme employeur au titre du contrat de travail et comme maître d'apprentissage puisqu'il est tenu d'assurer la formation pratique de l'apprenti ;
- l'Etat, en tant que prestataire de formations au travers

des CFA à recrutement national et financeur, jusqu'à cette année, d'une indemnité au titre de soutien à l'embauche (914,69 euros) et d'une indemnité de soutien à l'effort de formation (1 524,49 euros ou 1 829,39 euros avec majorations possibles) ;

- la région qui, suite aux différentes lois de décentralisation, a reçu la compétence de droit commun en ce domaine. La loi de modernisation sociale de 2002 lui a donné un rôle de coordination des financements des CFA et d'habilitation des organismes susceptibles de collecter la taxe d'apprentissage. La loi relative à la démocratie de proximité rédigée la même année lui a transféré les compétences de l'Etat en ce qui concerne le versement des primes à l'embauche ce qui aboutira, à terme, à ce que la région puisse faire évoluer le régime actuel des aides à l'apprentissage, à la fois dans sa nature et dans ses montants ;
- les partenaires sociaux : ils ne sont pas directement impliqués dans le dispositif, mais interviennent, soit au titre de leur rôle dans les comités consultatifs paritaires qui valent pour les diplômes de l'apprentissage, soit en tant que décideurs, au niveau des branches professionnelles, du montant des transferts à effectuer des fonds de l'alternance vers l'apprentissage (dans la limite d'un plafond de 35 % des fonds collectés) ;
- les différents gestionnaires des centres de formation d'apprentis qui peuvent être publics et privés. On y trouve principalement des organismes privés (51,8 %),

des chambres de commerce et d'industrie (32,8 %) et des établissements publics d'enseignement (lycées, universités, sections d'apprentissage, 12,4 %).

Les publics

De 1997 à 2004, le nombre d'apprentis, en terme de flux, est passé de 212 000 à 235 000 soit une augmentation d'environ 10 %. Les deux tiers de ces publics commencent des études de niveau V (prioritairement dans les secteurs des métiers de la bouche et du bâtiment), environ 32 % visent un diplôme de niveau IV et le reste entreprend un apprentissage menant à des diplômes de technicien supérieur ou d'ingénieur. L'analyse de l'évolution des publics montre une augmentation sensible des niveaux IV et au-delà.

Bien qu'il n'existe pas d'analyse accessible sur l'origine sociale des apprentis, on peut constater que 81 % des jeunes entrant dans l'apprentissage ont un niveau de troisième. On en déduit que l'apprentissage est un mode d'insertion privilégié pour les jeunes peu ou pas qualifiés et leur permet d'accéder à un niveau de qualification reconnu.

Les financements

Le financement est assuré par une taxe d'apprentissage (TA) due par toutes les personnes physiques et les entreprises, quelle que soit leur taille, exerçant une activité commerciale, industrielle, artisanale ou assimilée. Le taux de la TA est égal à 0,5 % de la masse salariale brute.

• Le dispositif de collecte de la TA

Les entreprises peuvent, soit s'en acquitter directement, soit la verser à un organisme collecteur. Il en existe trois types, qui, depuis la loi de modernisation sociale de 2002, doivent être habilités soit au plan national, soit au plan régional :

- les organismes collecteurs de plein droit (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers, chambres d'agriculture) ;
- les organismes collecteurs agréés au plan national ou régional ;
- les organismes collecteurs conventionnés par le ministère de l'Education nationale.

La collecte de la taxe se réalise selon un dispositif complexe qui peut être résumé comme suit :

- une partie de la taxe appelée « quota » (0,2 %) est réservée exclusivement au financement de l'apprentissage, dont un quart est destiné à une péréquation entre les régions au moyen du FNPTA (fonds national de la péréquation de la TA) et 75 % sont affectés directement aux CFA soit par les entreprises elles-mêmes soit par les organismes collecteurs ;
- une partie appelée « hors quota » (0,3 %) permet d'assurer, directement ou par l'intermédiaire des organismes collecteurs, des financements complémentaires en direction des établissements d'enseignement professionnel ou en vue de favoriser le développement de l'apprentissage (primes et bourses

pour apprentis, actions en faveur des maîtres d'apprentissage).

Le graphique 2 rend compte des différentes dérivations de la TA ainsi que des intermédiaires et destinataires finaux de cette taxe.

• Les différents types de financement

Si la taxe d'apprentissage constitue le principal mode de financement de l'apprentissage, celui-ci est de fait soutenu par des fonds spécifiques des régions (832,83 millions d'euros en 2000) et par des abondements de l'Etat sous forme de primes et d'exonérations de cotisations sociales (1,5 milliard d'euros en 2003). Comme déjà mentionné, les primes à l'embauche seront complètement transférées aux régions d'ici 2006 alors que les exonérations resteront à la charge de l'Etat.

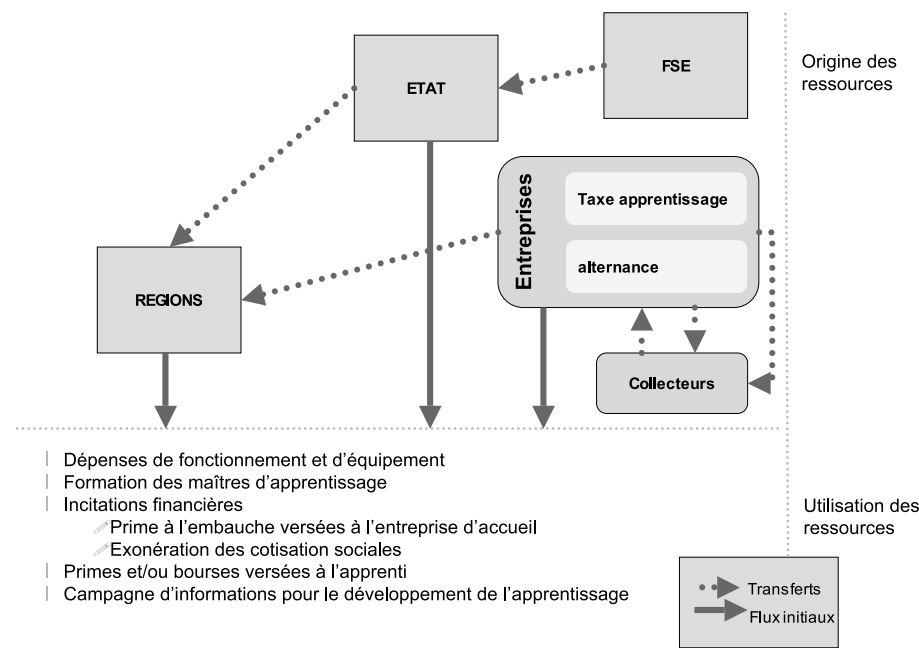
Interviennent également comme financeurs les branches professionnelles (environ 9 % selon une étude 2001 du comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la FPC) ainsi que les organismes gestionnaires (3 % selon la même étude).

Les volumes de financement

Le tableau 4 présente les volumes de financement par prestataires et par année.

Comparée à l'ensemble des volumes de financement, la part prise par l'apprentissage reflète la montée en puissance

Graphique 2
Circuit de financement de l'apprentissage



Source : www.centre-info.fr.

Tableau 4
Volumes de financement

	1997	1998	1999
Etat	489,51	561,47	578,24
Régions	712,39	748,83	787,09
Collectivités territoriales	10,06	10,21	10,21
Autres administrations publiques	29,58	31,40	31,40
Total Public	1241,54	1351,91	1406,94
Entreprises	419,23	470,46	489,82
Ménages	86,29	92,54	96,81
Total Privé	505,52	563,00	586,63
Total	1747,06	1914,91	1993,57

Source : DARES.

de ce type de formation. En 2000, l'apprentissage a représenté 62 % de la dépense globale en faveur des jeunes de moins de 26 %. L'analyse des dépenses de formation des régions de 1999 à 2001 montre que la part de l'apprentissage passe de 35 % à 38 % des dépenses globales de formation.

Le livre blanc sur l'apprentissage qui projette une augmentation du nombre d'apprentis d'environ 35 % jusqu'en 2007 indique qu'il devrait y avoir une large progression de l'apprentissage par rapport au volume global de financement de la FP.

Les critères d'évaluation de la formation par apprentissage

Il n'existe pas, du moins à notre connaissance, de critères spécifiques permettant d'évaluer l'efficacité de la formation par apprentissage.

Le rapport gouvernemental sur « Moderniser l'apprentissage » introduit quelques critères d'évaluation qualitatif :

- l'apprentissage comme moyen d'acquérir une qualification et un emploi (voie de promotion sociale) ce qui induit des outils de mesure en terme de pourcentage de qualifications obtenues et d'insertions dans l'emploi réussies. A ce propos, le rapport signale que sept mois après leur diplôme, plus de 74 % des apprentis sont employés sur un contrat de travail non aidé ;
- l'apprentissage comme moyen de répondre aux besoins des entreprises en formant du personnel adapté à leurs besoins et très vite employable, ce qui

suppose des mesures déjà évoquées en termes de durée d'insertion, mais également une conjonction entre les besoins de qualifications des entreprises et la « production de qualifications » des CFA.

L'efficacité de l'apprentissage peut être également appréhendé en terme de réponse appropriée à des situations sociales. Il ressort de l'analyse de la scolarisation des jeunes à 18 ans que l'apprentissage en tant que partie-prenante de la FPI dans son ensemble, scolarise environ deux fois plus d'enfants d'ouvriers et d'employés que les filières de l'enseignement général aux niveaux CAP et BEP.

3.2. La formation professionnelle continue (FPC)

La structuration et le cadre réglementaire de la FPC en France comprend trois grands dispositifs : les formations d'insertion par l'alternance, la FPC des salariés en activité et la formation des demandeurs d'emploi.

La logique de ce classement est triple :

- elle correspond à une approche par modes de financement qui situe les dispositifs en alternance dans le cadre de l'obligation de financement des entreprises au titre de la FPC ;
- elle puise sa légitimité dans le fait que les dispositifs d'insertion ne relèvent pas de la responsabilité du système scolaire mais font l'objet de négociations et de décisions relevant du champ d'intervention des partenaires sociaux ;

- elle tient compte, enfin, du principe qui veut qu'une formation ne relevant pas de la période obligatoire de scolarité et intervenant après une sortie du système scolaire relève de la FPC.

Certaines présentations du système de FP français classent les dispositifs d'insertion par l'alternance sous la rubrique FPI pour raison de proximité, en termes de public et de fonctionnement pédagogique, avec le système de l'apprentissage. Mais ce classement n'a pas de légitimité institutionnelle et financière.

Les contrats d'insertion par l'alternance

Les contrats d'insertion en alternance (contrat de qualifications, d'adaptation et d'orientation) offrent la possibilité à des jeunes sans formation ou sans qualification reconnue qui sont déjà sortis de l'école depuis un certain temps d'accéder rapidement à un emploi qualifié. De même, ils permettent à ceux qui ont déjà une formation, mais pas d'emploi, d'acquérir les compétences exigées par les situations de travail.

Instaurés par les partenaires sociaux en 1983 et confirmés par la loi de 1984, ces contrats sont actuellement en discussion suite à l'ANI (accord national interprofessionnel) du 20 septembre 2003 et à la loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Ceux-ci prévoient la fusion des différents contrats en un contrat unique, le contrat de professionnalisation, ouvert à tous :

jeunes cherchant à s'insérer dans la vie active et adultes demandeurs d'emploi. De même, il est ouvert à des salariés ayant au moins 20 ans d'activité professionnelle et souhaitant consolider la deuxième partie de leur carrière professionnelle ainsi qu'à d'autres catégories de salariés définies dans l'accord.

La situation jusqu'en 2004

La présentation succincte des contrats actuellement encore en vigueur (objectifs, modalités de réalisation et financement) permet de rendre compte de la place qu'occupent les dispositifs d'insertion par l'alternance dans le système français de FP (tableau 5).

Il convient de faire plusieurs remarques au sujet de ces dispositifs d'insertion en alternance :

- ils ont, au fur et à mesure de leur développement, instauré une véritable culture de l'alternance en France et contribué fortement à faire reconnaître le rôle de l'entreprise comme acteur de qualification et d'adaptation à l'emploi ;
- ces contrats constituent de fait, quand on les considère sous l'angle de leur financement, un dispositif proche de celui de l'apprentissage : ils drainent 11 % des dépenses de formation des entreprises en 2001 (contre 12 % pour l'apprentissage) et 5 % des dépenses de formation de l'Etat (contre 17,5 % pour l'apprentissage).

Tableau 5
Types de contrats en vigueur

Type de contrat	Contrat de qualifications	Contrat d'orientation	Contrat d'adaptation
Objectifs	Permettre à un jeune de 16 à 25 ans d'obtenir une qualification reconnue.	Favoriser l'orientation professionnelle des jeunes ayant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.	Offrir aux jeunes une formation complémentaire à l'emploi concerné.
Publics	Jeunes de 16 à 25 ans à la recherche d'un emploi sans qualification ou avec qualification inadéquate ou insuffisante.	Jeunes de 16 à 22 ans sans obtention du diplôme préparé ou de moins de 25 ans ayant abandonné le 1 ^{er} cycle de l'enseignement supérieur.	Jeunes demandeurs d'emploi, de 16 à 25 ans, ayant ou non une qualification.
Modalités de réalisation	Contrat entre six mois et deux ans avec une formation d'une durée minimum de 25 %.	Contrat entre six et neuf mois selon l'âge avec une formation d'une durée minimum de 20 à 25 % selon l'âge.	Contrat à durée déterminée ou indéterminée de six à 12 mois avec un temps de formation d'au moins 200 heures.
Statuts et rémunération	Contrat de travail. Rémunération entre 30 % et 75 % du SMIC selon l'âge et l'année.	Convention de formation. Rémunération entre 30 % et 65 % du SMIC selon l'âge.	Contrat de travail. Rémunération de 80 % du salaire minimum prévu pour l'emploi occupé.
Nombre de contrats (stock)	174 000	2 400	48 000
Efficacité	% d'insertion dans l'emploi.	% d'insertion dans l'emploi.	% d'insertion dans l'emploi.

Source : Récapitulatif dressé par l'auteur.

L'analyse des publics montre que les contrats d'insertion fonctionnent comme une voie de qualification sinon de rattrapage des publics sortant de la formation initiale à un faible niveau scolaire ou sans qualification. Ces chiffres posent la question de la capacité du système de la FPI à assurer l'égalité de tous les jeunes face à la vie professionnelle.

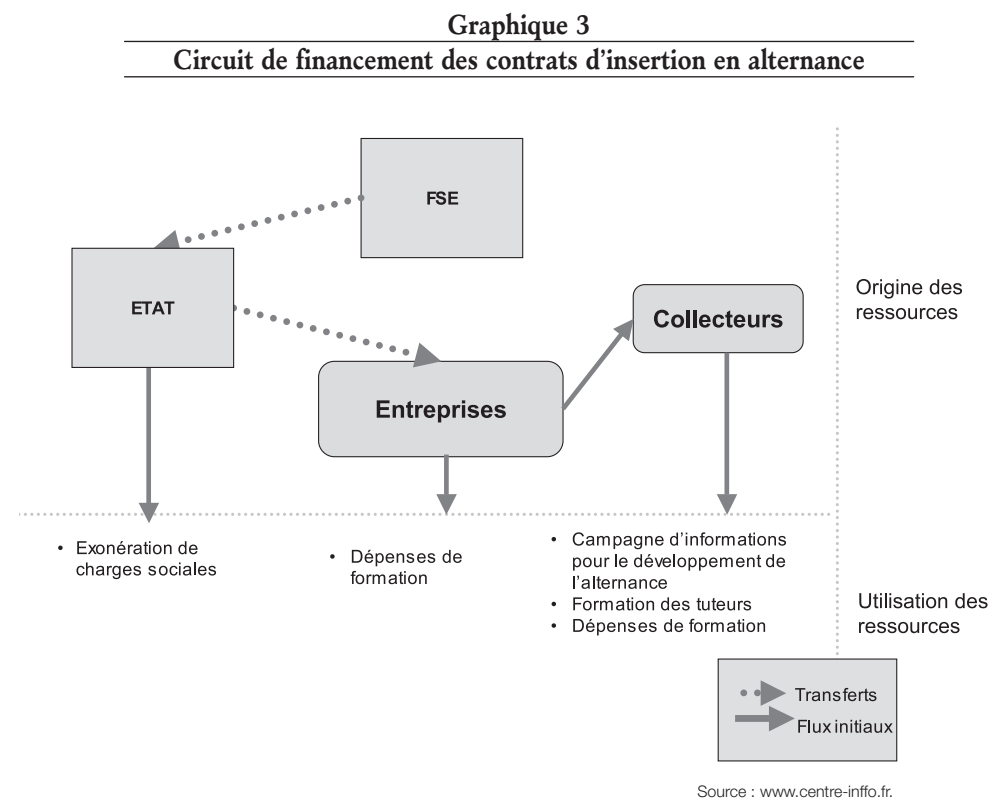
Le circuit de financement

Le graphique 3 représente le circuit pour les contrats d'insertion en alternance.

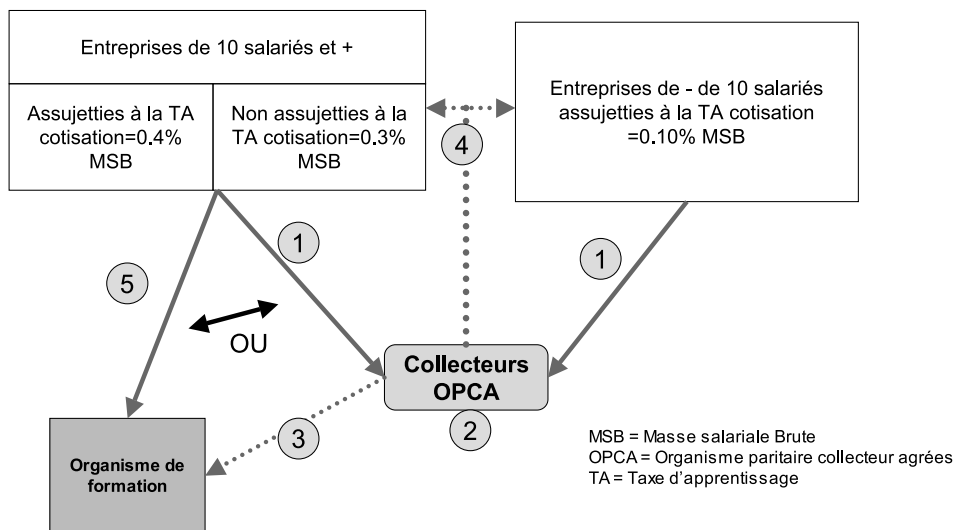
Il montre que le financement de la formation en alternance est assuré selon des modalités valables jusqu'à l'entrée en vigueur du contrat de professionnalisation, par une contribution spécifique des entreprises en fonction de l'effectif de leurs salariés. Le détail de cette contribution et la manière dont elle peut-être mutualisée sont exposés plus bas.

L'aide de l'Etat consiste, en vertu de la loi de 1991, en une exonération des cotisations patronales. La prime à l'embauche qui existait lors de l'entrée du dispositif a été supprimée en 2001. A titre d'exemple, l'exonération des cotisations sociales pour les seuls contrats de qualification a représenté 411,98 millions d'euros en 2003. Elle est abondée par des fonds du FSE au titre de l'objectif 3.

Le graphique 4 du Centre Inffo indique le processus d'assujettissement des entreprises à la contribution sur l'alternance (0,4 % de la masse salariale pour les entreprises de plus de dix salariés et 0,10 % pour les entreprises de moins de dix salariés jusqu'au 1^{er} janvier 2004).



Graphique 4
Assujettissement et utilisation
de la contribution " alternance " par les entreprises



Source : www.centre-info.fr.

Les principes de fonctionnement et de compréhension du système de financement des contrats d'insertion sont les suivants :

- Entreprises de plus de dix salariés :
 - la contribution obligatoire est assurée au moyen de l'accueil des jeunes en contrat d'alternance et déduction des sommes dépensées à hauteur de celle-ci ;
 - la contribution est acquittée au moyen d'un versement auprès d'un organisme collecteur paritaire (OPCA) soit par adhésion libre soit en raison d'un accord collectif dont relève l'entreprise.
- Entreprises de moins de dix salariés :
 - la contribution est obligatoirement versée à un OPCA agréé étant donné que l'entreprise ne peut pas s'acquitter directement de ses obligations ;
 - quand il n'y a pas d'OPCA agréé, le versement peut être fait auprès d'un OPCA interprofessionnel.

Les volumes de financement

En 2001, la France a dépensé 21,944 milliards d'euros pour la formation professionnelle et l'apprentissage. L'Etat a pris en charge 8,087 milliards d'euros tandis que les entreprises ont contribué pour un montant global de 9,605 milliards d'euros (source DARES). Les contrats d'insertion

en alternance ont représenté 11 % des dépenses globales des entreprises soit environ 1,056 milliard d'euros.

Ces dépenses, dont une partie importante a été versée aux OPCA, ont servi à financer les actions suivantes :

- la formation des jeunes embauchés sous contrat d'insertion en alternance ;
- la formation des tuteurs chargés d'encadrer les jeunes ;
- les dépenses liées à l'exercice des fonctions de tuteurs ;
- les dépenses d'information sur l'alternance.

Les fonds collectés par les OPCA font l'objet d'une péréquation nationale au moyen d'un organisme géré par les partenaires sociaux : l'AGEFAL (association de gestion des fonds de l'alternance). Cette répartition permet de réorienter les possibles excédents vers les organismes collecteurs dont le manque de fonds ne permet pas de satisfaire les demandes de prise en charge exprimées par les entreprises.

En 2001, le montant des financements destinés à l'alternance a légèrement baissé (0,1 %) notamment parce qu'avaient été institués de nouveaux programmes d'insertion en direction des jeunes (emploi-jeune, contrat emploi-solidarité, etc.).

La situation à partir de 2004 : le contrat de professionnalisation.

Le nouvel accord national interprofessionnel (ANI) relatif à l'accès à la formation professionnelle tout au long de la vie

Tableau 6

Les principales caractéristiques du contrat de professionnalisation

Types de contrats	Jeunes ou demandeurs d'emploi	Salariés des entreprises
Publics	Jeunes de moins de 26 ans sans qualification professionnelle ou qui veulent compléter leur formation initiale. Adultes demandeurs d'emploi inscrits au chômage, qui ont besoin d'une professionnalisation pour retrouver un emploi.	Salariés ayant 20 années d'activité professionnelle ou 45 ans. Salariés créant ou reprenant une entreprise. Femmes réintégrant le marché du travail. Travailleurs handicapés.
Objectifs	Leur permettre d'acquérir un diplôme, un titre à finalité professionnelle ou une qualification professionnelle de branche. La liste des diplômes, titres et qualifications prioritaires est déterminée par un accord de branche.	Idem. Leur permettre de participer à une action de professionnalisation dont l'objectif est défini par la CPNE de branche.
Modalités de réalisation	Périodes de professionnalisation de six à douze mois qui peuvent être portées à 24 mois en fonction des publics et des certifications visées. Au minimum 15 % du temps ou 150 heures consacrées à la formation. Cette durée peut être portée à 25 % selon les publics et le moyens de financement disponibles	La formation peut se dérouler durant le temps de travail avec maintien de la rémunération. Elle peut se réaliser en tout en partie en dehors du temps de travail. Dans ce cas le salarié peut excéder le montant des droits ouverts par le DIF avec un maximum de 80 heures sur un exercice civil.
Statuts et rémunération	Un contrat de travail à durée déterminée (CDD) ou indéterminée (CDI). Rémunération au minimum de 55 % du SMIC pour les moins de 21 ans, de 70 % pour les plus de 21 ans Au minimum 85 % de la rémunération minimale conventionnelle pour les titulaires de contrats ayant au moins 26 ans.	Un accord formalisé entre l'entreprise et le salarié permet au salarié d'accéder à la formation aux conditions suivantes : - pas plus de 2 % de salariés absents pour cause de formation ; - décision financière de l'OPCA (organisme mutualisateur) d'accepter de financer la formation selon les priorités définies par la CPNE.
Résultats visés	Favoriser l'embauche soit au niveau de l'entreprise contractante soit au niveau de la branche professionnelle ou du bassin d'emploi concerné.	Permettre au salarié, par engagement contractuel avec son entreprise, d'accéder aux fonctions et classifications disponibles en relation avec les connaissances acquises.

Source : synthèse établie par l'auteur.

professionnelle prévoit, à compter du 15 novembre 2004, la création du contrat de professionnalisation (CP) en lieu et place des contrats d'insertion en alternance. La caractéristique de ce contrat est qu'il se situe d'emblée dans une perspective de formation tout au long de la vie puisqu'il crée un même modèle de dispositif pour les jeunes en besoin d'insertion et de qualification, les salariés en réorientation de carrière et les chômeurs.

Il en ressort que le tableau 6 anticipe, de par sa présentation, un aperçu de l'évolution des formations de professionnalisation pour des publics qui feront l'objet de développements ultérieurs.

Comparativement aux dispositions des contrats d'insertion précédents, le contrat de professionnalisation, notamment vis-à-vis des jeunes et des demandeurs d'emploi présente les caractéristiques suivantes :

- il donne lieu à des contrats de travail pouvant être de durée indéterminée ;
- il focalise l'activité professionnelle et la formation sur l'acquisition de qualifications reconnues. En ce sens, il constitue une extension des contrats de qualifications avec la particularité de permettre une ou plusieurs activités professionnelles menant à la qualification recherchée tout en renforçant la capacité d'adaptation à l'emploi ;
- il rend possible, plus que précédemment, une personnalisation des parcours de formation en fonction des connaissances et expériences de chacun ;
- il lie très étroitement financement de la formation par

les OPCA et détermination par branche professionnelle des qualifications et des publics prioritaires.

Il aboutit, de fait, au pilotage serré du dispositif par les partenaires sociaux en fonction d'une vision à la fois prospective de l'évolution des métiers et qualifications et sociale des publics à réinsérer dans l'emploi.

Les nouvelles dispositions de financement du contrat de professionnalisation

L'ANI a redéfini la contribution des entreprises au financement de l'alternance en fixant notamment un nouveau taux de contribution pour les entreprises de plus et moins de dix salariés et des modalités de gestion paritaire de l'affectation des ressources.

- Les entreprises de plus de dix salariés

L'ANI prévoit le financement des contrats de professionnalisation dans le cadre du versement obligatoire de la contribution de 0,50 % de chaque entreprise à l'OPCA désigné par l'accord de branche ou, à défaut, à l'OPCA interprofessionnelle. La part affectée aux contrats sera déterminée en fonction des priorités de la branche professionnelle et sera à partager avec les autres actions que cette contribution doit couvrir, à savoir : la préparation et l'exercice de la fonction tutorale, la prise en charge des frais de formation du droit individuel de formation (DIF), les dépenses de fonctionnement des CFA ou encore celles concernant l'observatoire prospectif des métiers et des qualifications.

Il est difficile à ce jour d'aller au-delà de ces indications globales, l'on peut toutefois souligner l'inscription très forte des contrats dans une logique paritaire, elle-même au service d'une stratégie de qualification prioritaire en fonction des besoins prospectifs du secteur d'activité concerné.

- Les entreprises de moins de dix salariés

Elles relèvent des dispositions applicables aux entreprises de plus de dix salariés à l'exception du taux de contribution obligatoire qui est de 0,15 % pour une contribution globale de 0,55 %.

Plus globalement l'ANI prévoit, dans le cadre des dispositions relatives à l'optimisation des dispositifs nationaux de péréquation, qu'au minimum 50 % des contributions des entreprises au titre de l'alternance soient consacrées au financement des actions de formation liées aux contrats de professionnalisation destinés aux jeunes de moins de 26 ans. La loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie y ajoute le soutien aux contrats de professionnalisation par l'exonération des charges sociales pendant ces contrats, pour les jeunes de moins de 26 ans et les adultes de plus de 45 ans.

3.3. La formation des salariés en activité

Elle constitue l'élément central du système de formation professionnel français. Elle repose sur le principe suivant : l'entreprise finance ou co-finance la formation de ses salariés, selon une contribution obligatoire. Les modalités de financement

Encadré 1

Principales données concernant le financement de la formation par les entreprises de leurs salariés en 2001

- Financement global (hors investissement) : 9,5 milliards d'euros.
- Financements consacrés par les entreprises à la formation des salariés au moyen du plan de formation ou du CIF : 7,1 milliards d'euros.
- Fonds dépensés directement par les entreprises : 4,8 milliards d'euros.
- Fonds versés à des OPCA : 2,3 milliards d'euros.

Source : Loi de finances 2004.

changent selon que la formation est organisée à l'initiative de l'employeur dans le cadre du plan de formation de l'entreprise ou selon qu'elle est demandée par le salarié et fait l'objet d'un accord de la part de son employeur.

Jusqu'en 2004, la contribution obligatoire pour la formation des actifs passait par deux voies de financement : le financement du plan de formation (0,9 %) et celle du congé individuel de formation (0,2 % soit 0,1 % au titre du CIF et 0,1 % au titre du capital temps de formation).

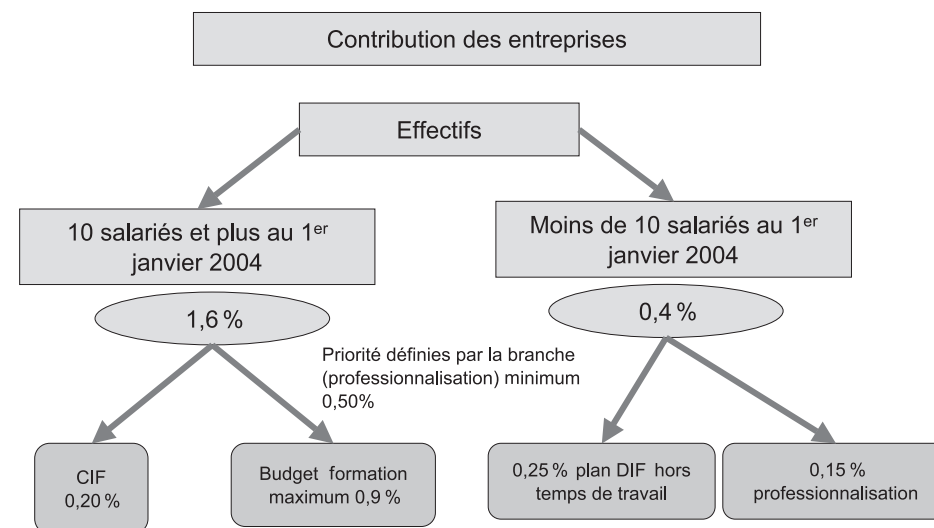
Les données 2001 sur la formation des salariés en entreprise montrent que les entreprises sont, en France, le principal contributeur au budget national de la formation professionnelle.

La contribution passe depuis les dernières dispositions introduites par l'ANI et sa transcription en loi par ces mêmes canaux (0,9 % et 0,2 %), mais avec la particularité suivante : la contribution au titre de l'alternance (0,5 %) peut être réaffectée partiellement à la mise en œuvre du droit individuel de formation de l'entreprise en rapport avec les priorités et stratégies de qualification.

L'ANI fixe à la formation des actifs trois grandes orientations :

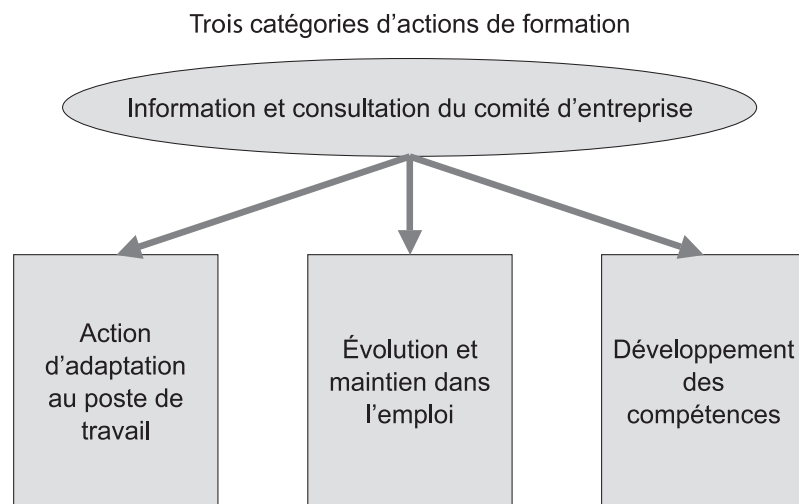
- développer l'accès à la formation des salariés dans le cadre du plan de formation décidé et mis en œuvre au sein de l'entreprise ;
- mettre en œuvre le droit au congé individuel de formation à l'initiative du salarié ;
- mettre en œuvre le droit individuel à la formation à l'initiative du salarié en liaison avec son entreprise.

Graphique 5
Contribution des entreprises



Source : Centre-Info.

Graphique 6 Plan de formation



Source : Centre-Info.

La formation des salariés dans le cadre du plan de formation

Elle relève de la contribution du 0,9 % que l'entreprise de plus de dix salariés peut dépenser directement ou mutualiser via un versement à un OPCA.

L'entreprise est libre de mettre en place un ensemble d'actions de formation dans l'entreprise dont elle peut imputer les coûts (frais de formation, de transport, d'hébergement et de repas ainsi que les salaires et charges sociales correspondantes) sur le budget formation.

Ces actions font l'objet d'une consultation du comité d'entreprise (CE) et d'un document d'information sur les actions à mettre en œuvre.

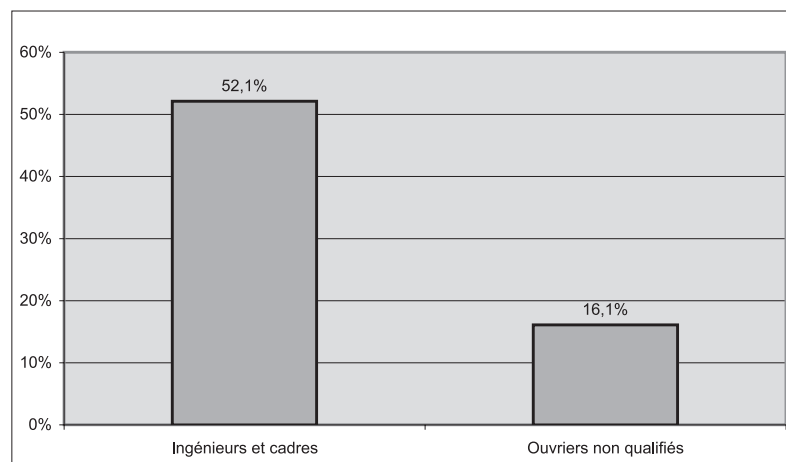
Depuis l'ANI de 2003 et la loi de 2004, le plan de formation des entreprises doit être structuré autour des actions de formation suivantes :

- les actions d'adaptation au poste de travail : ces actions sont définies par le code du travail (article L. 932-2). Elles sont mises en œuvre durant le temps de travail et rémunérées au taux normal ;
- les actions liées à l'évolution des emplois : elle aident le salarié à suivre les évolutions de son emploi et par conséquent à le maintenir. Elles sont, comme les actions précédentes, mises en œuvre durant le temps de travail et rémunérées au taux normal. Si elle donnent lieu à un dépassement de l'horaire de référence, elles sont payées sans majoration ni repos compensateur dans la limite de 50 heures par an ;
- les actions liées au développement des compétences : elles participent à l'évolution de la qualification des salariés et doivent donner lieu à une reconnaissance par l'entreprise. Selon les termes de l'ANI confirmés par la loi, la formation liée au développement des compétences peut s'effectuer, suite à un accord formalisé entre le salarié et l'employeur, en dehors des heures de travail dans la limite de 80 heures par année civile et salarié. Dans ce cas, le salarié reçoit une

allocation de formation à hauteur de 50 % de son salaire net, allocation qui n'est pas soumise aux cotisations légales et conventionnelles. Suite à la formation, le salarié accède dans un délai d'un an après la formation, s'il respecte les engagements d'assiduité pris et satisfait aux exigences d'évaluation, aux fonctions adaptées aux compétences acquises et à la classification correspondant à l'emploi.

Graphique 7

Taux d'accès à la formation professionnelle
par catégorie socioprofessionnelle (en 2000)



Source : www.senat.fr.

La formation des salariés dans le cadre du congé individuel (CIF)

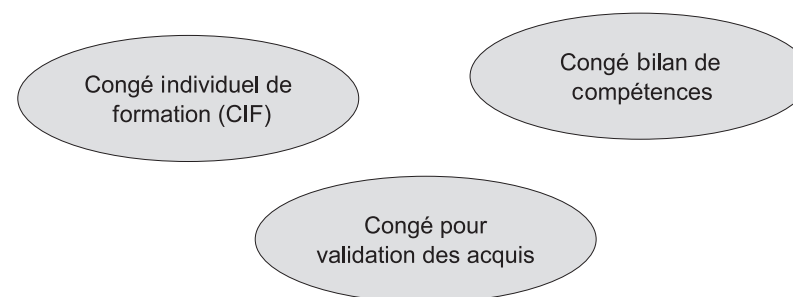
Elle relève de la contribution de 0,2 % versée au titre de la contribution obligatoire. Cette part de financement est mutualisée dans le cadre d'un fonds spécifique intitulé FONGECIF.

La mesure de formation correspondante au CIF a pour objet de permettre à tout salarié de suivre, à son initiative et à titre individuel, les actions de formation de son choix. De ce fait, le salarié peut s'appuyer sur le fonds pour mieux s'orienter professionnellement, pouvoir profiter des dispositifs de validation des acquis de l'expérience (VAE) et de bilan de compétences et, finalement pour élaborer un projet de formation.

Graphique 8

La formation des salariés

Les congés pour formation



Source : Centre-Info.

Les fonds disponibles au titre du CIF permettent ainsi de financer trois types d'action :

- les coûts de validation des acquis de l'expérience ou VAE (dans ou en dehors des heures de travail) ;
- les coûts de réalisation des bilans de compétences (dans ou en dehors des heures de travail) ;
- les coûts pédagogiques et autres frais annexes (transports, hébergement, repas) ainsi que la prise en charge de la rémunération pour un congé de formation totalement en dehors des heures de travail et donnant lieu, par ailleurs, à la suspension du contrat de travail durant tout le temps de la formation.

En 2001, environ 35 000 salariés ont eu accès à un CIF pour une durée moyenne de 950 heures.

La mise en œuvre du droit individuel de formation (DIF)

La définition du droit est que tout salarié, répondant aux conditions fixées par l'ANI et la loi, bénéficie chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de 20 heures.

C'est la partie la plus récente et la plus innovante des récentes mesures prises en 2003 et 2004. Elle a pour particularité de faire évoluer le droit de la formation en France vers un droit individuel effectif et opposable. Elle a également pour effet de commencer à dessiner ce que pourrait être une formation tout au long de la vie permettant un accès régulier et égal des salariés à la formation continue.

Les modalités de mise en œuvre du DIF reposent sur les principes suivants :

- le bénéfice du DIF est ouvert à tout salarié ayant un contrat à durée indéterminée avec un minimum d'un an d'ancienneté au sein de son entreprise ;
- sa mise en œuvre relève de l'initiative du salarié, mais s'inscrit soit dans les priorités de la branche professionnelle (ou, à défaut, de l'accord d'entreprise) soit dans une des actions listées par l'ANI : action de promotion, action d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances ou action de qualification et /ou de certification ;
- l'action de formation à réaliser est cumulable sur un délai de six ans avec un plafond de 120 heures. L'ensemble des frais liés à la mise en œuvre du DIF est imputable sur l'obligation de financement de l'entreprise. De même, le salarié qui réalise une partie du DIF en dehors de son temps de travail bénéficie de l'allocation de formation à hauteur de 50 % de sa rémunération nette. Par ailleurs, en cas de changement d'entreprise ou de licenciement, le salarié reste porteur de ses droits, sauf cas de licenciement pour faute grave.

La mesure du DIF est trop récente pour que l'on puisse aujourd'hui présager de son application sur les années à venir. Il est cependant possible d'induire l'idée que le DIF, dans la mesure où il permet au salarié de choisir l'action de formation dont il a véritablement besoin pour évoluer professionnellement (avec un droit opposable en cas de refus de

son employeur sur une période de deux ans) et de compléter, par ce fait, les autres actions réalisées au titre du plan de formation de l'entreprise, va devenir un moyen de sortir de l'inégalité actuelle d'accès à la formation dans l'entreprise et donner à tous les salariés les possibilités de maintenir sinon de renouveler leurs compétences professionnelles.

Les actions complémentaires de formation en entreprise

Il convient d'ajouter aux trois grandes orientations de la formation des actifs en entreprise trois mesures complémentaires dont le financement est assuré par un mixte de moyens prélevés sur la contribution obligatoire des entreprises :

- le compte-épargne temps ou CET. Il permet à des salariés d'épargner du temps de congé, de repos et des heures supplémentaires (imputables sur le budget de formation de l'entreprise) et de compléter cette épargne temps par des moyens tirés du CIF afin de réaliser, à leur initiative, des formations utiles à leur développement professionnel ;
- la période de professionnalisation. C'est une nouvelle mesure décidée dans le cadre de l'ANI. Elle a pour objectif de favoriser le maintien dans l'emploi en permettant à son bénéficiaire d'acquérir un diplôme, un titre ou une qualification professionnelle, ou à défaut, de participer à une action de professionnalisation. Elle est destinée aux salariés dont la qualification est insuffisante au regard de l'évolution des technologies et des organisations ainsi qu'aux salariés ayant

20 ans d'activité professionnelle ou 45 ans et plus en vue de leur permettre de consolider la seconde partie de leur vie professionnelle. Sont également concernés les salariés qui envisagent la création ou la reprise d'une entreprise ainsi que d'autres catégories revenant sur le marché du travail ou étant handicapés. Cette période de professionnalisation peut se réaliser à l'initiative de l'employeur ou du salarié et profiter de financements au titre du 0,50 % ou du DIF ;

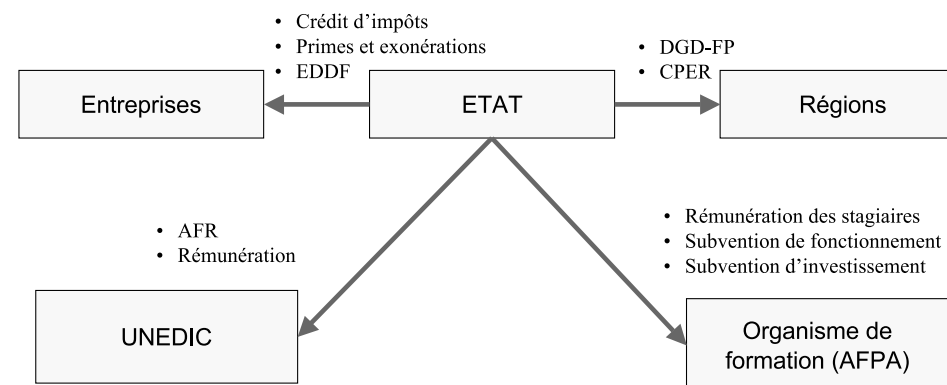
- la formation qualifiante ou diplômante différée. Elle s'adresse aux salariés qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue et qui souhaitent, dans le cadre de la promotion sociale, avoir accès, sur un temps maximum d'un an, à la certification qui leur manque. Les partenaires sociaux, en introduisant le concept de formation différée, n'ont pas voulu ajouter aux différentes mesures déjà présentées, une nouvelle action à financer sur des fonds spécifiques. La formation qualifiante s'impute en effet sur le CIF. Mais ils ont voulu sortir de la vision existante d'une FPI déterminant le « viatique » pour toute la vie professionnelle et montrer qu'un concept de formation professionnelle tout au long de la vie devait permettre aux salariés en activité d'accéder en différé à des qualifications normalement acquises avant d'entrer dans la vie active.

Au regard des différents moyens d'accès des salariés en activité à la formation professionnelle durant leur temps de

travail, il devient évident que la FPC française financée par les entreprises prend de plus en plus en compte les exigences d'une professionnalisation permanente et durable. Ce sont d'autres mots pour caractériser une formation tout au long de la vie dont le concept traverse l'ensemble des systèmes de formation européens étant donné que l'Europe est entrée dans une économie de la connaissance et que la compétitivité d'une telle économie exige de la part des salariés une actualisation permanente de leurs connaissances et compétences.

Le rôle de l'Etat dans le domaine de la formation des actifs. Il convient, pour être complet, de souligner que l'Etat intervient dans cette formation de manière directe pour les personnels de la fonction publique (3,3 milliards d'euros en 2001). De même les collectivités territoriales assurent la formation de leurs agents dans le cadre du centre national de la formation des personnels territoriaux (CNFPT). L'Etat intervient également dans le cadre de la politique contractuelle vis-à-vis des salariés des entreprises privées. Les actions concernent essentiellement les engagements de développement de la formation professionnelle ou EDDF (planification pluri-annuelle du développement de la formation par les entreprises, 35,29 millions d'euros en 2001), la mise en œuvre de contrats d'études prospectives (CEP) dans les différents secteurs de l'activité économique (0,60 million d'euros en 2001) et des aides pour l'accompagnement, l'ingénierie et l'expertise au service de la modernisation et de la compétitivité des entreprises (4,07 millions d'euros en 2001). Il existe également un crédit

Graphique 9
Principaux flux financiers de l'Etat



Source : ENA, 2002.

d'impôt en faveur des entreprises qui acceptent d'augmenter leurs dépenses de formation d'une année à l'autre.

3.4. La formation des demandeurs d'emploi et des personnes exclues du marché du travail

Cette formation fait partie des priorités nationales dans la mesure où la France connaît depuis de nombreuses années un chômage qui oscille régulièrement entre 8 % et 10 % de la population active. Une des caractéristiques de ce chômage est qu'il touche un nombre important de jeunes âgés de moins de 25 ans (410 000 jeunes en 2003 avec une augmentation de 4,2 % du nombre de ces jeunes en un an) et qu'il comporte par ailleurs un nombre important de chômeurs de longue durée qui, au fur et à mesure de leur maintien hors de l'emploi, deviennent des exclus du monde du travail.

Les actions de formation en faveur de la population en demande d'emploi peuvent se différencier en trois grandes catégories, selon qu'elles favorisent l'insertion, combattent l'exclusion et mettent en œuvre des moyens spécifiques de réintégration sociale et économique des personnes en grandes difficultés.

Une analyse des dépenses par publics bénéficiaires en 2001 montre que les dépenses de formation des demandeurs d'emploi et des publics dits « spécifiques » (handicapés, réfugiés, illettrés, détenus) baissent de 0,6 % par rapport à 2000 et ne représentent plus que 14,9 % de la dépense globale. Pendant la même période, les dépenses d'insertion des jeunes par l'alternance ont augmenté de 4 % et les dépenses

d'actifs occupés de 1,5 %. On peut en tirer comme conclusion, ce qui est par ailleurs affirmé dans le rapport de la loi de finances 2004 sur la formation professionnelle, que la France a tendance à réorienter ses dépenses de formation professionnelle vers le secteur marchand ou, autrement dit, que les dépenses d'insertion active sont privilégiées par rapport aux dépenses de remédiation aux personnes en difficulté.

Les formations d'insertion par l'alternance

Il ne s'agit pas ici de revenir sur les différents contrats d'insertion des jeunes par l'alternance qui ont été présentés plus haut, mais simplement de souligner que ces contrats réalisent de fait trois objectifs complémentaires :

- réduire le nombre de jeunes sur le marché du travail et réduire notamment leur temps d'insertion dans l'emploi ce qui est un élément fondamental de lutte contre une situation d'exclusion professionnelle qui mène peu à peu à un sentiment d'exclusion sociale ;
- adapter les jeunes au monde de l'entreprise alors que trop souvent leur formation initiale les a privés du rapport concret à la réalité économique et du monde du travail. Les contrats d'insertion par l'alternance sont, de fait, la conséquence indirecte de ce que le rapporteur de la loi de finances sur la formation professionnelle appelle « le décalage encore trop important (du fait de la culture de l'Education nationale) entre le monde enseignant et le monde de l'entreprise » ;
- donner aux jeunes les moyens d'obtenir au minimum

un niveau reconnu de qualifications et ainsi d'être mieux à même de répondre aux exigences du marché du travail.

Il importe d'ajouter que pour renforcer les politiques d'insertion par rapport aux politiques de remédiation, la loi d'orientation de juillet 1998 a ouvert le contrat de qualifications, initialement réservé aux jeunes de moins de 26 ans, à un public adulte. Malgré un démarrage lent de cette mesure, il est prévu que 13 000 adultes profitent du contrat d'insertion en 2004 avec une aide ciblée par l'Etat matérialisée par l'aide à l'embauche et une exonération des charges sociales de 22,7 millions d'euros.

Globalement ces dispositifs d'insertion ne permettent pas à tous les jeunes d'accéder à une qualification reconnue. 50 % d'entre eux quittent le dispositif d'insertion sans aucune qualification et 50 % de ceux qui acquièrent une qualification le font à un niveau équivalent à la classification 2 de la convention collective.

Les actions spécifiques à destination des publics en difficulté

Il existe à ce titre différentes actions que ce rapport ne développe pas en détail. Elles peuvent se classer en trois catégories :

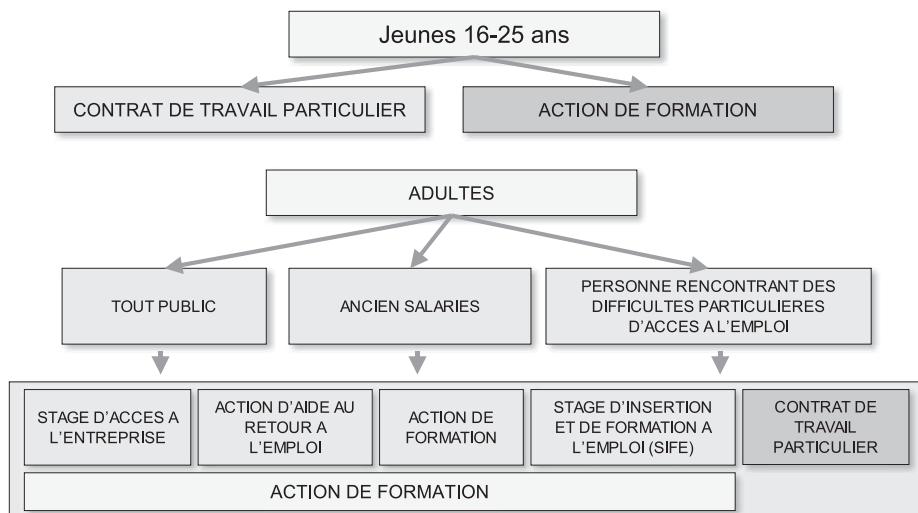
- les stages d'insertion dans l'emploi donnant lieu à des contrats de travail aidés du type : « contrat emploi solidarité ou CES » (entre 12 et 24 mois avec formation après le troisième mois), « contrat emploi consolidé ou CEC » (entre 12 et 36 mois avec orientation

professionnelle et bilan de compétences), « contrat initiative emploi ou CIE » (entre 12 et 24 mois avec possibilité de formation entre 200 et 400 heures). Tous ces contrats ont pour but de permettre aux personnes au chômage depuis au moins 12 ou 18 mois et souvent sans beaucoup de ressources, de reprendre contact avec le monde du travail ;

- les stages d'insertion, ciblés sur le même public, mais offrant une formation personnalisée, sous forme de modules articulés selon les besoins du demandeur, en vue de faciliter le retour à l'emploi (stage d'insertion et à l'emploi ou SIFE) ou essayant, au moyen de la formation, de régler les problèmes d'inadéquation des compétences des demandeurs avec celles requises pour occuper un poste de travail (stage d'accès à l'entreprise ou SAE) ;
- les outils de gestion du chômage qui lient maintien des allocations chômage et actions de formation au moyen de l'établissement d'un projet d'action personnalisé ou PAP, lui-même accordé dans le cadre du PARE ou plan d'aide de retour à l'emploi. Ce projet aide le demandeur à établir un itinéraire de formation qualifiante, diplômante, d'orientation ou d'adaptation et permet, outre les indemnités pendant et après la formation, la prise en compte des diverses dépenses de formation.

Les financements de toutes ces actions sont assurés en grande partie par l'UNEDIC (union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) au titre de l'AREF (aide

Graphique 10
L'accès des demandeurs d'emploi à la formation



Source : www.senat.fr.

pour le retour à l'emploi formation) et l'AFR (allocation formation reclassement), l'Etat assurant la moitié de cette dernière allocation.

Les offres publiques de formation d'insertion et de qualification

Le service public de l'Etat finance directement, dans le cadre du chapitre budgétaire « formation professionnelle des adultes », des actions de formation à destination des publics fragilisés afin de les aider à retourner sur le marché du travail. Ces actions relèvent du ministère du Travail, mais également de tous les autres ministères qui assurent par ailleurs des formations de niveau initial.

Exemples d'offres publiques d'insertion des publics en difficulté

Il s'agit des actions qui sont mises en œuvre dans le cadre des ateliers pédagogiques personnalisés ou APP et au sein de l'association pour la formation professionnelle des adultes, l'AFPA :

- les APP : il en existe 469 essentiellement en milieu rural et dans les zones sensibles. Elles accueillent des publics de formation d'un niveau inférieur ou égal au niveau V dont 12 % sont proches de l'illettrisme. Les formations sont essentiellement basées sur la culture de base ou technologique. Les résultats montrent que le passage en APP a un résultat positif sur ses utilisateurs (7,2 % poursuivent leur formation, 24,8% trouvent un emploi et 42,9 % restent demandeurs d'emploi avec, malgré tout,

une remise à niveau des connaissances de base). En 2002, les APP ont accueilli 179 000 nouveaux entrants pour une dotation budgétaire de 15,7 millions d'euros ;

- l'AFPA : au titre de ses missions publiques vis-à-vis des demandeurs d'emploi, l'association assure plus particulièrement la prise en charge des personnes les plus éloignées de l'emploi ainsi que le développement de formations qualifiantes pour les demandeurs d'emploi. En 2002, l'AFPA a accueilli 99 382 demandeurs d'emploi et finalisé des formations d'insertion et de qualification avec un taux d'insertion à l'emploi de 79,1 % dans les six mois. 50 % des demandeurs d'emploi entrés à l'AFPA n'ont aucun diplôme et 35 % d'entre eux ont un diplôme de niveau V. L'association a établi par ailleurs un partenariat avec l'ANPE (service public de l'emploi) et a réalisé en 2002, au titre d'un service intégré AFPA/ANPE, 247 500 projets de formation (PAP) pour les demandeurs d'emploi. L'ensemble des fonds mis à la disposition de l'AFPA pour la formation des demandeurs d'emploi sera de 140 millions d'euros en 2004 (contre 152 millions d'euros en 2003).

Quelques grandes caractéristiques des offres publiques

La présentation de toutes les mesures concernant les demandeurs d'emploi permet de faire trois observations :

- les entreprises, dont la mission première est de former leurs salariés, participent fortement en tant que financeurs et structures d'accueil à l'insertion, par

- l'alternance, des jeunes et des adultes dans des emplois marchands ;
- les formations réalisées au niveau des contrats d'alternance et des dispositifs présentés à titre d'exemple sont fortement centrées sur l'acquisition de qualifications reconnues. Il y véritablement, par le ciblage des moyens financiers mis à disposition tant au niveau de la contribution des entreprises que des financements régionaux et du budget de l'Etat, une volonté de tous les acteurs d'augmenter le niveau de qualifications des demandeurs d'emploi ;
- il reste, malgré tous les dispositifs et moyens financiers mis en oeuvre, une population exclue du marché du travail. La raison en est le manque d'emplois disponibles, mais également une exclusion sociale et scolaire de cette population qu'une institution telle que les APP essaie de réduire au maximum.

4. Les caractéristiques du financement du dispositif de formation professionnelle

Après avoir décrit les grandes lignes du dispositif de formation professionnelle français et donné un certain nombre d'indications sur les volumes et outils de financement existants, il convient maintenant de caractériser le système de financement français de la formation professionnelle en dégagant les grandes spécificités et problématiques relatives

aux finalités poursuivies et aux résultats effectivement atteints.

4.1. Quelques données et chiffres clés

Le rôle premier des entreprises

Selon le rapport sur la formation professionnelle présenté à l'Assemblée nationale dans le cadre de la loi de finances 2004, la France a dépensé, en 2001, 21,94 milliards d'euros pour la formation professionnelle et l'apprentissage. Le montant est de 21,67 milliards d'euros hors investissement et de 18,41 milliards d'euros si on enlève les investissements et les dépenses de l'Etat pour ses propres agents. Le montant global des dépenses représente 1,49 % du PIB soit le niveau observé au début des années 1990.

Parmi ces dépenses, la part des différents financeurs a été la suivante :

- entreprises : 9,5 milliards d'euros (hors investissement) ;
- Etat : 8,1 milliards d'euros (hors investissement) ;
- régions : 1,97 milliards d'euros (hors investissement) ;
- autres administrations et UNEDIC : 1,5 milliard d'euros (hors investissement).

Ces chiffres confirment que les entreprises françaises sont le premier financeur de la FP. Leur contribution peut s'analyser comme suit :

- contribution en pourcentage de la masse salariale :

- 3,16 % (coûts de la formation et salaires des formés) ;
- nombre de stagiaires : 1 936 815 (hors bilans de compétence) ;
- nombre de contrats en alternance (dont contrats de qualification pour adultes) : 450 000 ;
- durée moyenne de l'action de formation : 51 heures (dont 78 % ont une durée inférieure à 40 heures).

Au regard de l'évolution des dépenses de formation, on constate une augmentation régulière des dépenses de 1970 à 1993 et une stabilisation du niveau actuel de dépenses.

Le tableau 7 sur l'évolution du taux de participation financière (TPF) des entreprises depuis 1993 montre cependant que cette stabilisation est relative à la taille de l'entreprise.

Tableau 7
Évolution du taux de participation financière (TPF) depuis 1993

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
10-19 salariés	1,61	1,61	1,68	1,73	1,69	1,77	1,84	1,69	1,64
20-49 salariés	1,80	1,85	1,81	1,87	1,90	1,89	1,97	1,94	1,95
50-249 salarié									
250 - 499 salariés	2,50	2,48	2,54	2,52	2,52	2,53	2,44 2,99	2,39 2,89	2,39 2,92
500-1999 salariés	3,57	3,51	3,50	3,48	3,47	3,54	3,55	3,49	3,47
2000 salariés et plus	5,14	5,06	4,90	4,87	4,73	4,65	4,42	4,35	4,29
Ensemble	3,29	3,29	3,26	3,25	3,24	3,23	3,22	3,16	3,14

Source : déclaration fiscale n° 24-83, exploitation Céreq.

Par ailleurs, l'analyse du temps de participation des stagiaires aux actions de formation réalisées dans le cadre des plans de formation des entreprises laisse entrevoir une réalité de la FPC plus complexe que celle qui transparaît au travers des seuls chiffres. Il ressort, de fait, du tableau de l'évolution conjointe du taux des stagiaires et de la durée moyenne des stages que, si l'évolution des moyens financiers a eu pour impact la réduction de leur durée, elle a correspondu en même temps à une augmentation du taux de participation des salariés à la formation. Les entreprises ont donc rationalisé (selon des modes opératoires qui restent à démontrer) leurs pratiques de formation sans renoncer à un objectif de participation croissante du nombre de participants aux actions mises en œuvre.

Tableau 8
Évolution des variables physiques depuis 1993
(hors alternance)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taux de stagiaires (%)	33,2	33,6	34,1	35,0	35,5	37,7	37,4	36,1	37,4
Durée moyenne des stages (heures)	45,0	43,0	42,0	40,0	38,0	36,1	34,7	35,1	33,3

Source : déclaration fiscale n° 24-83, exploitation Céreq.

La France dans le contexte international

Cette comparaison est difficile à la fois en raison du peu de données disponibles et du manque d'homogénéité de celles qui le sont.

Il existe à ce jour trois approches comparatives possibles : celle situant le niveau des dépenses publiques entre pays européens, celle comparant les pays en fonction de leurs dépenses d'éducation et de formation initiale relativement au produit intérieur brut (OCDE) et celle relative à la mesure de l'effort de formation des entreprises au niveau de pays de l'Union européenne (Eurostat, enquête CVTS, 1999).

En ce qui concerne les dépenses publiques, elles sont de 0,54 % du PIB en France, loin derrière l'Allemagne (1,8 % du PIB), le Royaume-Uni (1,8 % du PIB) et le Danemark (1,07 %) (ENA, *Le financement de la formation professionnelle*, 2002). Mais il serait hasardeux d'en tirer des conclusions hâtives dans la mesure où le financement des jeunes en difficulté n'obéit pas à la même logique selon les pays et que le Royaume-Uni, par exemple, finance, hors de son budget dédié à l'éducation, une grande partie de la professionnalisation de jeunes de plus de 16 ans.

Lorsque l'on considère les dépenses dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle initiale, une enquête de l'OCDE de 1999 montre que la France se place au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE avec une dépense de l'ordre de 6,2 % du PIB (moyenne des pays de l'OCDE 5,5 %, Allemagne 5,6 %, Etats-Unis 6,5 %, Norvège 6,6 %, Danemark et Suède 6,7 %). La même année, la France

réalisait des dépenses de formation professionnelle (hors statut scolaire) de l'ordre de 1,64 % du PIB ce qui, au total, représente 7,84 % du PIB, aucune comparaison avec les autres pays n'est possible vu le peu de données globales disponibles. L'étude CVTS publiée par Eurostat situe la France à peu près dans le même classement que l'OCDE. Que ce soit en terme de pourcentage de participation des entreprises réalisant de la formation (76 % contre 96 % pour le Danemark), de participation des salariés aux actions de formation (51 % contre 63 % pour la Suède) ou de durée moyenne des actions de formation réalisées (36 heures contre 42 heures pour l'Espagne et 41 heures pour le Danemark), la France se situe au-dessus de la moyenne derrière le leadership presque permanent des pays du Nord de l'Europe.

La seule conclusion possible de toutes ces données est que la France ne semble pas souffrir d'une insuffisance de ressources, mais plutôt d'un problème de ressources actuellement investies dans la formation (ENA, 2002).

L'évolution des catégories de financeurs

L'évolution de la structure de dépense globale par financeur final de la formation professionnelle en France donne des indications claires sur les parts croissantes ou décroissantes que prend chaque financeur au fur et à mesure de l'évolution des politiques et pratiques de formation.

De 1997 à 2001, les dépenses de l'Etat, des régions et des collectivités territoriales augmentent légèrement de 4,70 milliards d'euros à 4,78 milliards d'euros et de 2,01 milliards

d'euros à 2,04 milliards d'euros alors que les dépenses des entreprises passent de 8,2 à 9,6 milliards d'euros. Celles des ménages passent de 0,4 à 0,6 milliard d'euros. Ces évolutions, bien que peu spectaculaires, indiquent cependant très clairement que les dépenses publiques, qu'elles soient centrales ou locales, ont atteint un plafond alors que les dépenses des entreprises et des particuliers continuent d'augmenter. Il y a donc un léger glissement, mais significatif, d'un accroissement de la part du privé dans la prise en compte des dépenses de formation.

Le tableau 9 permet de comprendre la place qu'occupent les différents financeurs relativement aux publics visés et les mesures à travers lesquelles les différents financements sont éligibles.

Tableau 9
Récapitulatif des cadres de financement

Publics	Financeurs	Cadre de financement
Salariés.	Entreprise employeur OPCA/ OPACIF.	Dans le cadre du plan de formation. Dans le cadre des fonds mutualisés. Le congé VAE.
Agents publics.	Administration ou établissement public employeur.	Dans le cadre du plan de formation.
Non salariés (Professions libérales, exploitants agricoles, artisans, commerçants, travailleurs indépendants, etc.).	Organismes collecteurs (Agefice, FIF-PL, Fafea, etc.).	Dans le cadre de la prise en charge prévue par ces organismes.
Demandeurs d'emplois.	Assedic, Etat, Conseil régionaux.	Dans le cadre du PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) du PAP (projet d'action personnalisé).
Toute personne souhaitant acquérir une certification l'adapter ou la compléter.	L'intéressé lui-même. L'intéressé avec l'aide de l'Etat ou de la Région dans certaines conditions.	En tant que stagiaire de la formation professionnelle.

L'évolution des publics financés

En 2001, 41,5 % de la dépense globale est destinée aux actifs occupés du secteur privé (hausse de 1,5 % par rapport à 2000) tandis que la part des agents du secteur public régresse durant le même temps de 3,5 % et ne représente plus que 17,5 %. Le graphique, donnant l'évolution de la dépense globale par catégorie de publics depuis 1987 (source DARES), est caractéristique du glissement des dépenses à la fois vers les jeunes et vers les actifs du privé par rapport aux chômeurs et aux salariés du public.

On peut conclure de ces données que les dépenses de formation françaises évoluent vers une plus grande activation des dépenses liées à un rôle de plus en plus prépondérant des entreprises, tant au niveau de l'insertion des jeunes que de la formation des actifs occupés.

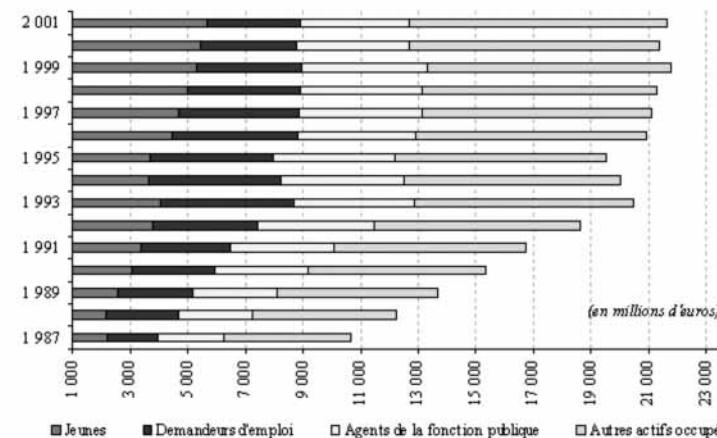
4.2. Les principaux paramètres du système de financement

Un financement de la FPC déterminé selon la logique des acteurs et de leurs champs de responsabilités

L'une des caractéristiques du système français est que ce dernier repose sur une conception du jeu démocratique et social qui détermine après coup les systèmes de financement et les dispositifs de formation.

La logique de ce jeu démocratique est la place centrale donnée aux partenaires sociaux à la fois comme décideurs de règles, flux et modalités de financement de la formation continue, et comme gestionnaires des allocations de ressources ainsi dégagées (s'ajoute à cet état de fait le rôle joué par les

Graphique 11
Répartition des publics financés



Source : DARES.

partenaires sociaux de validation légitime du système de qualifications). Elle est complétée par un pouvoir de régulation de l'Etat qui intervient à la fois pour légaliser les accords conventionnels et quelquefois les compléter, et pour appuyer des orientations qui vont dans le sens de l'intérêt national. Il en ressort un dispositif de financement des actifs occupés et des jeunes en besoin d'insertion professionnelle que l'on peut qualifier de la sorte :

- il repose sur une obligation conventionnelle de financement de la formation (et non de formation) inscrite dans la loi et qui détermine par sa double finalité de soutien à la formation dans l'intérêt des entreprises et des salariés un rôle d'investissement dans les ressources humaines et de garantie sociale ;
- il aboutit, par l'incitation faite aux employeurs de s'acquitter de leur obligation par un versement libératoire à des organismes collecteurs agréés (OPCA), à une solidarité financière entre les entreprises qui fait elle-même l'objet d'une gestion paritaire ;
- il donne aux pouvoirs publics un triple rôle de soutien financier, de normalisation et de contrôle.

Sources du droit : —> partenaires sociaux (ANI) Etat (loi)

Obligation de financement : —> entreprises

Mutualisation/solidarité : —> organismes collecteurs

Gestion paritaire : —> employeurs/syndicats

Soutien, normes et contrôle : —> Etat

Un financement différencié de la FPI qui alimente deux systèmes juxtaposés et les met en concurrence avec la FPC

La FPI comprend, comme exposé plus haut, la formation sous statut scolaire et la formation par l'apprentissage. Ces deux types de formation, bien qu'en cours de rapprochement par l'introduction d'une forme d'alternance dans le système scolaire et par la création des lycées des métiers, relèvent de logiques de financement totalement distinctes.

La formation sous statut scolaire est financée complètement selon les modalités suivantes :

- rémunérations et fonctionnement : l'Etat ;
- investissements bâtiments et équipements : la région ;
- financements annexes : la taxe d'apprentissage versée directement par des entreprises.

L'apprentissage est couvert en termes de charges et d'investissement par les financeurs suivants :

- la taxe d'apprentissage ;
- les subventions des conseils régionaux aux CFA ;
- des financements venant des branches professionnelles ;
- l'autofinancement par les organismes gestionnaires ;
- les fonds européens (FSE).

Si l'on prend maintenant comme point de comparaison, non plus les modes de financement de la FPI, mais les modes de financement de la FP des jeunes de plus de 16 ans, on arrive au schéma comparatif illustré par le tableau 10.

Tableau 10
Comparaison des modes de financement

Types de formation.	Formation sous statut scolaire ou de base.	Formation par l'apprentissage.	Contrats d'alternance.
Financier principal.	Etat.	Entreprises par la TA.	Entreprises.
Autres financeurs.	Collectivités territoriales. Entreprises par TA.	Conseils régionaux. Branches professionnelles. Organismes gestionnaires. Europe.	Etat. OPCA.
Fongibilité des dispositifs.	TA vers FPI.	OPCA (FPC) vers FA (35% des fonds collectés).	AGEFAL.
Publics.	Jeunes 16-21.	Jeunes 16-26.	Jeunes 16-26 plus adultes.
Niveaux de qualifications visés.	CAP, BEP. Diplômes des autres ministères. Baccalauréat professionnel. BTS.	Idem.	Idem.

Source : récapitulatif établi par l'auteur.

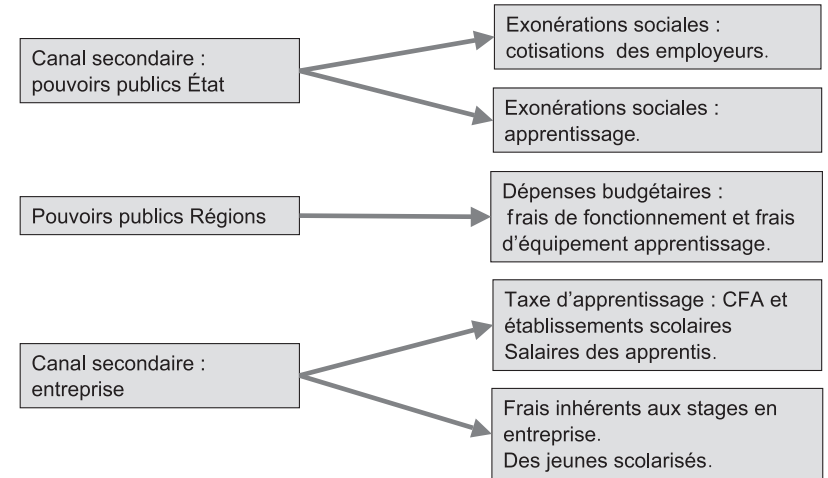
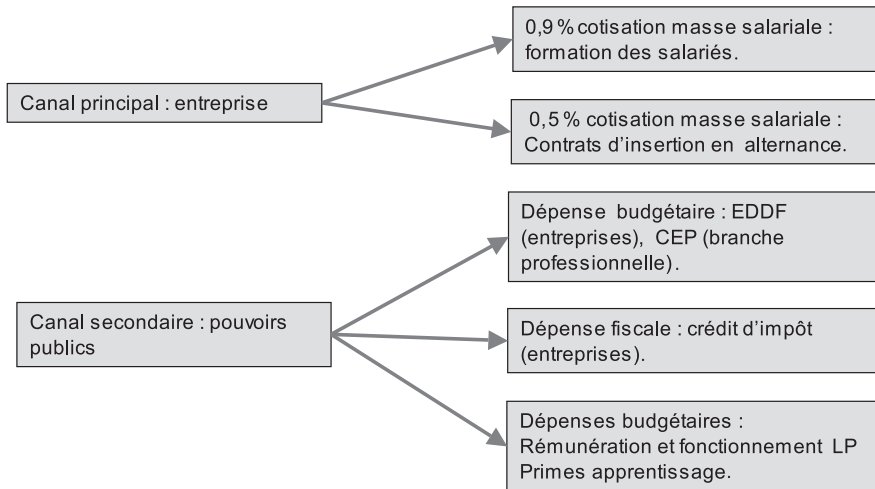
Il en ressort très clairement que, pour un même public visé et pour des niveaux de qualifications qui se recouvrent, il existe trois dispositifs distincts qui jouent rarement en synergie, quelquefois en complément et souvent en quête concurrente d'un même public. Cette situation risque de se complexifier si l'évolution de la FP sous statut scolaire évolue vers un développement de l'apprentissage (lycée des métiers) sans que soit véritablement envisagée une intégration forte des différents dispositifs au sens où l'Espagne vient de le réaliser.

Des canaux de financement multiples fonctionnant selon le principe du co-financement

Le système de FP français est financé selon deux grands canaux : celui des entreprises, au niveau de la FPC, et celui des pouvoirs publics, au niveau de la FPI. Mais une approche plus précise permet de constater qu'il existe autour de chaque champ de formation plusieurs canaux de financement, comme le montre le graphique 12. Le nombre de ces canaux de financement démontre clairement que le système de formation professionnelle fonctionne selon le principe du co-financement, ce qui pose le problème de la responsabilité effective de chacun d'entre eux par rapport aux destinataires finaux et, plus concrètement encore, de la gestion coordonnée des différentes actions financées vers un but commun à atteindre.

Autrement dit, si le processus de co-financement n'aboutit pas à une gestion des actions financées sous une forme proche de la gestion de projet, il y a peu de chances que le résultat final soit à la hauteur des sommes engagées.

Graphique 12
Schéma des différents canaux de financement



Source : schéma établi par l'auteur.

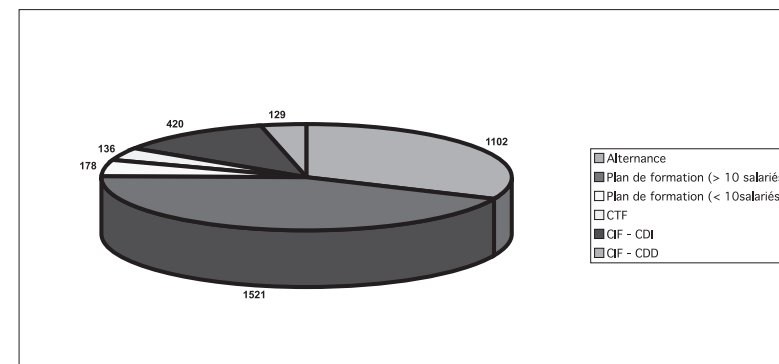
Un système de financement croisé qui pose la question de la dépense active de FP

On entend par dépense active, « une dépense dont le financeur maîtrise l'évolution et l'allocation. En outre, il définit librement les bénéficiaires auxquels ces dépenses sont versées directement » (ENA, 2002). On entend, par ailleurs, le concept de financement croisé comme le transfert d'un contributeur vers un autre avant que la dépense n'atteigne le destinataire final.

Les financements croisés mis en œuvre au niveau des différents dispositifs sont de deux grands ordres :

- le transfert des dépenses de l'entreprise vers les fonds de collecte ou de mutualisation professionnels ou interprofessionnels, dédiés au financement des actions de formation relevant du plan de formation des entreprises ou de l'alternance (40 OPCA de branches, 24 OPCA régionaux ou les OPCA interprofessionnels ayant l'agrément de l'AGEFOS-PME) ou du congé individuel (26 FONGECIF). Le graphique 13 (ENA, 2002) indique la répartition de la mutualisation des fonds qui ont globalisé en 2001, au titre du plan de formation de l'entreprise, un montant collecté de 3,9 milliards d'euros sur un total de plus de 7,62 milliards d'euros soit environ 50 % des dépenses des entreprises et une augmentation de la collecte de 11 % entre 2000 et 2001 (source : CEREQ) ;
- le transfert des budgets centraux de l'Etat vers les

Graphique 13
Les différentes formes de mutualisation de la FPC
(en millions d'euros, 2000)



Source : réalisé à partir de projet de loi de finances 2002, " Jaune " formation professionnelle)

budgets régionaux au moyen de la dotation globale de décentralisation de la formation professionnelle (DGD-FP) ou des moyens mis à disposition de la région par l'Etat au titre du contrat de plan Etat-région.

L'ensemble de tous ces transferts fait que le premier financeur, qui est très souvent l'entreprise ou l'Etat, passe par un intermédiaire choisi ou contraint et, de ce fait, n'a pas de relation directe avec le bénéficiaire du financement. Il peut en résulter un manque de proximité financeur/financé préjudiciable à la bonne utilisation des fonds dépensés, sauf si l'intermédiation se fait selon des critères et un pilotage reposant sur un principe de bonne utilisation des fonds. Il en

résulte que l'intermédiation nécessite, pour être efficace, une gestion paritaire qui se donne des principes d'allocation efficiente au niveau d'une branche, d'un territoire ou au niveau interprofessionnel.

Le système de transfert des fonds se complique du fait que certains organismes mutualisateurs nationaux réalisent un deuxième transfert de financement vers des OPCA régionaux et de ce fait éloignent encore un peu plus financeurs et utilisateurs. De même, des financements d'Etat passant par le fonds régional de la formation professionnelle sans permettre à la région de développer ses propres finalités de formation aboutissent à une dépense plus passive qu'active et de ce fait n'optimise pas son efficacité.

Il en résulte que le système de financement français ne peut être vraiment efficace qu'à deux conditions :

- faire jouer à fond le paritarisme dans la définition des priorités et des moyens des fonds collectés au titre des OPCA et mettre en œuvre, autant que faire se peut, des décisions de financement conformes aux stratégies définies à tous les niveaux (sectoriel, intersectoriel, territorial) et aux principes qui ont guidé la création de la collecte des fonds : solidarité, péréquation et priorité accordée aux petites et moyennes entreprises ;
- aller jusqu'au bout de la logique de décentralisation et faire appliquer le principe de proximité financement/actions ou publics financés (ou principe de subsidiarité dans le langage européen) tout en

l'insérant dans un plan régional global de développement de la FP.

Un système de contrôle insuffisamment basé sur des critères et des objectifs clairs

Le système de formation professionnelle français connaît des procédures de suivi et de contrôle qui sont clairement identifiées. Mais les modalités de co-financement et de financement croisé, le transfert de certaines dépenses et responsabilités vers les régions ainsi que l'absence constatée d'assignation d'objectifs clairs aux différentes formes d'allocation de ressources, font que les procédures en place sont largement amendables.

Il ressort de la situation actuelle divers constats dont certains largement fondés et commentés dans l'analyse faite par l'ENA du financement de la formation professionnelle en France :

- la nécessité de compléter le système statistique. Il existe actuellement une direction du ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) qui collecte les données en vue d'identifier la dépense de formation professionnelle. Mais cette collecte souffre de deux faiblesses : le manque de coordination des informations relevant des différents ministères concernés et l'absence de données fiables relatives aux dépenses réalisées par les régions suite aux mesures de décentralisation ;

- l'insuffisance du contrôle sur l'emploi des fonds de la formation professionnelle tant au niveau des partenaires sociaux (faiblesse du contrôle interne en entreprise et absence de véritable paritarisme chez les opérateurs de collecte patronaux) que du contrôle administratif et financier de l'Etat (absence de moyens du groupe national de contrôle, faiblesse des pouvoirs d'investigation de l'administration régionale, dépendance de la nature du contrôle selon les types de financeurs, etc.). Depuis la loi organique du 1^{er} août 2001, l'obligation de financement de la formation professionnelle est soumise au contrôle du Parlement ce qui devrait permettre de pallier aux insuffisances constatées et de les corriger ;
- l'absence de mise en relation entre les objectifs fixés au financement et les résultats effectivement atteints. Dans la réflexion en cours sur l'évolution du système de financement de la formation professionnelle, il se trouve peu sinon pas de propositions structurées concernant la mise en relation entre contrôle social, contrôle de légalité et contrôle d'efficacité de la formation financée. S'il existe une forte propension des acteurs sociaux à fixer des priorités et des modalités de mise en œuvre aux mesures financées, il n'existe pas d'outils d'évaluation centrés sur des analyses d'efficacité et d'impact permettant de valoriser l'efficacité réelle des différents dispositifs de financement.

Finalement, il paraît de plus en plus évident que la complexité du système d'allocation et de gestion des ressources de la formation en France garantit la finalité globale du système sans assurer l'efficacité des moyens. Le problème de son efficacité globale et de sa capacité à répondre aux objectifs économiques et sociaux qui lui sont fixés sont ainsi clairement posés.

4.3. La typologie du système de financement français

Il ne s'agit pas, en établissant cette typologie, de refaire de longs développements sur les grandes caractéristiques du système de financement de la formation professionnelle en France. Il s'agit plutôt de synthétiser les différents aspects de ce système autour de quelques points clés qui permettront de modéliser la situation française et, ainsi, de la comparer aux autres systèmes de financement des pays retenus pour cette étude.

Un axe de formation qui rend inséparables finalité économique et finalité sociale

Il peut se définir comme suit :

- il n'y a pas de ligne de partage nette entre la finalité économique et la finalité sociale. La formation des salariés en entreprise a un double but d'investissement dans la compétitivité et dans la garantie sociale du salarié. La formation en alternance des jeunes et des adultes en quête de qualifications et d'insertion professionnelle répond à un double besoin social (insérer)

- et économique (donner aux entreprises les qualifications dont elles ont besoin) ;
- il n'y a pas de canaux de financement exclusivement dirigés vers l'une ou l'autre finalité puisque l'entreprise finance la compétitivité, la garantie sociale et l'insertion, que l'Etat finance l'insertion et la réinsertion, mais aussi le développement de la formation en entreprise (EDDF) et les stratégies de qualifications des secteurs (CEP) et que les régions interviennent également dans les deux domaines.

Il en ressort que le système de financement français traite le social par l'économique (insertion par la professionnalisation) et l'économique en y intégrant le social (droit individuel à la formation).

Un axe de coopération et de complémentarité entre financeurs publics et privés

Le champ du financement de la formation désigne deux grands acteurs :

- l'entreprise : elle est le premier financeur de la formation professionnelle hors FPI scolaire. Ce financement se situant dans le champ de la responsabilité des partenaires sociaux, la répartition des dépenses des entreprises se fait selon des finalités et des intermédiations gérées par les employeurs et les syndicats et selon une logique qui passe prioritairement par la branche professionnelle. En ce sens, il est juste de dire

- que le financement de la FP en France est d'abord un champ de compétence lié à la mise en œuvre d'une démocratie sociale approuvée par la loi ;
- les pouvoirs publics : ils interviennent dans les différents domaines et souvent en co-financement des entreprises. La tendance actuelle va vers un transfert des missions et fonds de l'Etat vers les régions au nom de la décentralisation et du principe de proximité entre financeur et destinataire final.

La nature complémentaire de ces deux financeurs montre qu'il n'y a pas séparation, en France, entre acteurs privés et publics, mais interpénétration des rôles selon des principes et règles établis par les accords interprofessionnels et la loi.

Le transfert accru des compétences de formation professionnelle vers les régions est en train de susciter un débat sur un nouveau partage des rôles entre pouvoirs publics et partenaires sociaux au sein d'un même territoire. Il pose également le problème d'une meilleure péréquation des fonds disponibles entre les régions.

Un système de financement orienté prioritairement vers des publics occupés ou en insertion

La dynamique du système de financement de la FP en France repose sur le choix prioritaire du maintien et de l'évolution des compétences des salariés en entreprise. L'obligation de financement conforte principalement ceux qui sont au travail.

Viennent ensuite les publics jeunes qui disposent de financements spécifiques pour à la fois se former en fonction des besoins de qualifications des entreprises définis par les partenaires sociaux et pour s'insérer, par l'alternance, dans le monde du travail.

Il existe des mesures spécifiques pour les publics en chômage long et en difficulté sociale, mais elles relèvent plus d'une politique d'insertion directe dans des emplois aidés que d'une véritable dynamique de formation.

Un système relevant de l'obligation de financement et, accessoirement, d'autres mesures incitatives et fiscales

Toute la dynamique du système de FP français repose sur une obligation de financement des entreprises dont les effets se répercutent sur l'ensemble du champ. Cette obligation a eu pour effet de créer :

- un investissement réel des entreprises dans la formation de leurs salariés (qui va largement au-delà de l'obligation légale). Cet investissement a entraîné tout un ensemble de mesures (plan et service de formation, consultations internes, intégration de la dimension formation dans le projet d'entreprise, etc.) qui ont créé une spirale positive même si la formation n'a pas été dispensée de manière égalitaire vis-à-vis des salariés (sur-représentation des cadres et des salariés déjà formés) ;
- un marché de la formation alimenté par des fonds rendus disponibles par l'obligation de financement.

Ce marché, qui a d'abord été un marché de l'offre et a suscité la création d'un nombre impressionnant d'organismes de formation (plus de 50 000), est en train d'être structuré selon les normes de qualité et d'entrer dans une dynamique de réponse à la demande, sous l'effet de la forte concurrence et des nouvelles dispositions exigeant des formations de plus en plus qualifiantes et adaptées aux priorités définies par les partenaires économiques et sociaux.

Il existe à côté de cette obligation de financement quelques mesures complémentaires : crédit d'impôt pour les entreprises investissant de manière continue et croissante dans la formation, exemption des cotisations sociales et contrats aidés dans le cas de la formation en alternance et en apprentissage, etc.

Le nouveau droit à la formation (DIF) en rendant possible une formation aidée hors temps de travail (50 % de la rémunération) fonctionnera certainement comme un moyen incitatif puissant. Mais il ne se situe pas dans la lignée des comptes de formation développés dans certains pays anglo-saxons.

Un système contrôlé, mais non évalué en terme d'efficacité

Les dépenses de formation professionnelle font l'objet d'un contrôle interne de la part des différents financeurs ou collecteurs (entreprises, OPCA) ainsi que d'un contrôle externe réalisé par le groupe national et les services régionaux

de contrôle. Ce contrôle repose sur un ensemble d'indicateurs relatifs aux bénéficiaires physiques (nombre de bénéficiaires, leur statut, leur catégorie socioprofessionnelle, etc.), à l'action de formation (nature, durée, différents coûts, etc.) et aux personnes morales organisatrices ou bénéficiaires de l'action de formation (taille des entreprises bénéficiaires, secteur, etc.). Il en ressort une appréciation quantitative et chiffrée de l'effort de formation réalisée selon les publics et dispositifs.

Ce suivi manque, selon les analyses faites, de régularité et de rigueur. Il souffre de la complexité du système de financement, d'une intermédiation trop forte entre financeurs et destinataires finaux de la formation et d'une imprécision de certaines données statistiques.

Les procédures de contrôle en place et l'imprécision des objectifs assignés à la FP par l'Etat, les régions et les partenaires sociaux, rendent difficile une évaluation globale de la performance des politiques et actions de formation mises en œuvre (ENA), ce qui handicape lourdement une approche argumentée de l'efficacité du financement de la formation professionnelle en France.

Un système orienté vers la mise en œuvre de la formation tout au long de la vie

L'accord national interprofessionnel de septembre 2003 ainsi que la loi de 2004 qui en transcrit l'application ont mis en place un mode de financement de la formation professionnelle qui aura certainement des effets à moyen et long terme sur l'évolution globale du système français.

En donnant aux salariés en activité un droit d'accumulation d'une durée minimum annuelle de formation comme moyen de faire évoluer régulièrement leurs compétences, ces dispositions ont inscrit dans la réalité française la possibilité effective d'accéder à la formation tout au long de la vie active. Il en ressort que l'application de la loi de 1971 a des chances de passer progressivement d'une formation courte, adaptative et inégalement répartie à une formation pour tous induisant une requalification possible pour ceux qui en auront besoin.

De même, en définissant un contrat de professionnalisation pour les jeunes et pour les salariés en activité depuis plus de vingt ans, les nouvelles mesures conventionnelles donnent un poids à la formation postscolaire qui risque d'avoir un effet sur l'équilibre existant entre formation initiale et formation continue. Le concept de formation initiale différée qui est inscrit dans l'ANI montre qu'une réflexion est en cours sur la manière dont il faudra, dans l'avenir, redéfinir les missions du système scolaire relativement à des qualifications qui devront devenir évolutives tout au long de la vie active.

5. Conclusions

Le financement de la FP en France constitue, au niveau européen, un modèle unique (Blanpain et *al.*, 1993) dans la mesure où il repose sur des particularités qui ont fait de ce financement la pierre angulaire du système global de formation professionnelle :

- une obligation de financement décidée par les partenaires économiques et sociaux ;
- une mutualisation possible de ces financements en vue d'une gestion paritaire et solidaire ;
- une participation des entreprises, non seulement à la formation de leurs propres salariés, mais à celle des jeunes ou demandeurs d'emploi en apprentissage, requalification et en insertion ;
- des financements croisés entre pouvoirs publics et entreprises pour des actions et publics relevant d'accords communs.

Il en ressort que le financement privé participe aux missions d'intérêt général et que le financement privé prend en charge des dépenses du monde économique quand elles concourent à un développement favorable pour la qualification et l'emploi.

La force du système est le consensus sur lequel il repose et son ancrage dans un mécanisme de pilotage et de gestion relevant d'un accord contractuel entre l'Etat et ses partenaires. Fort de ce consensus, il devra montrer sa capacité à évoluer en fonction des besoins des entreprises et de la société, à être capable de susciter des dispositifs de formation tout au long de la vie, à prendre à son compte le développement de l'observation et de l'anticipation des besoins de qualifications ainsi que celui de l'orientation et de la guidance selon les orientations du dernier accord national interprofessionnel.

Sa faiblesse repose sur la complexité des structures existantes, leur difficile lisibilité, la distance qui existe entre les financeurs et les bénéficiaires et la prise en compte opérationnelle de la double dimension sectorielle et territoriale. Elle réside également dans le manque de capacité de tous les acteurs à évaluer les politiques et actions qu'ils mettent en place.

Il reste aujourd'hui à simplifier et évaluer le système actuel sans toutefois toucher à ce qui fait sa caractéristique fondamentale : une orientation et une gestion par tous les acteurs concernés d'une formation qui se refuse à une efficacité économique sans garantir l'évolution de l'individu et les compétences individuelles et collectives de l'ensemble de la société.

Royaume-Uni

Jeremy HARRISON, consultant indépendant

Henry Mc LEISH,
consultant indépendant, Professeur à l'Université de l'Arkansas

1. Introduction

1.1. L'éducation, la formation, les valeurs sociétales et la stratégie socio-économique

Les systèmes et les approches du Royaume-Uni dans le domaine de l'éducation et de la formation ont été conditionnés par la coupure traditionnelle entre la formation académique et la formation professionnelle, par la domination du système d'apprentissage depuis son émergence jusqu'à son effondrement dans les années 1970, ainsi que par la résistance des individus et plus généralement de la société (excepté les plus grandes entreprises) à investir dans la formation continue.

Les attitudes et les pratiques découlant de ces facteurs évoluent. Ces changements ont été lents ; ils ont aussi été caractérisés par des réformes et des changements constants introduits par les gouvernements successifs, tout particulièrement depuis le début de la période de restructuration industrielle engagée à partir du milieu des années 1970 (correspondant à des taux historiquement très élevés de chômage).

Les discussions relatives à l'enseignement secondaire et tertiaire au Royaume-Uni sont toujours marquées par des

polémiques sur l'importance relative de l'apprentissage général à caractère académique et de l'apprentissage professionnel, ainsi que la distinction des individus suivant une filière d'apprentissage académique de ceux engagés dans une filière professionnelle, de même pour les dispositifs institutionnels à mettre en place susceptibles d'élever les niveaux d'enseignement.

Le point des normes a également été une question clé sur la dernière décennie. Des réformes importantes relatives à la nature des qualifications, qui ont conduit à la mise en place du NVQ (*National Vocational Qualifications*), ont débouché sur un ensemble de discussions touchant aux standards ou normes. Dans les écoles, ces normes sont établies sur la base de tableaux qui permettent d'identifier les succès ou les échecs relatifs à chaque école. Les approches pédagogiques dans le domaine de l'éducation et de la formation, conjointement avec celles relatives aux examens, se sont modifiées. L'accent a été mis davantage sur le travail réalisé dans le cadre des cours que sur les examens – ce qui semble avoir profité aux femmes dans le domaine de la formation. À cet égard, une opposition soutenue s'est développée sur ces approches motivées par d'éventuelles tricheries et le faible niveau de rigueur. Sur la dernière décennie, il est apparu que les femmes ont obtenu des résultats supérieurs aux hommes en matière d'éducation et que les résultats de cette différenciation se sont confirmés dans les capacités et les qualifications de la main d'œuvre. Cette préoccupation majeure interpelle les éducateurs et sera au centre des réflexions politiques.

La stratégie du gouvernement est d'augmenter les niveaux à l'école, des qualifications de base à l'enseignement tertiaire,

de développer l'enseignement supérieur, d'identifier et d'améliorer les compétences requises dans une économie moderne, et d'inciter à la fois les employeurs et les individus à s'investir davantage dans la formation.

1.2. La formation professionnelle en rapport avec l'éducation

Depuis la disparition de l'apprentissage dans la plupart des secteurs, la formation professionnelle initiale est assurée par les *Further Education Colleges*. La grande majorité des élèves sont des jeunes qui sont restés à l'école jusqu'à l'âge de 16 ans ou plus ne pouvant obtenir les niveaux du GCSE (Certificat général d'enseignement secondaire) nécessaires pour continuer au lycée et se préparer pour le « *A level* » et, le cas échéant, poursuivre dans l'enseignement supérieur. Les collèges proposent des qualifications reconnues nationalement dans un très grand nombre d'activités non professionnelles.

Avec le secteur privé, les collèges sont aussi les principaux prestataires de la formation continue (généralement financée par les employeurs ou par les individus). Ces actions permettent aux intéressés d'améliorer leurs qualifications et leurs connaissances, et de passer à un niveau supérieur dans la structure NVQ.

Les universités offrent également une large gamme de cours professionnels. Cette gamme s'est élargie depuis que le nombre d'universités et d'étudiants n'a cessé d'augmenter dans les années 1980 – quand la plupart des *Polytechnics* ont obtenu le statut d'université – s'est considérablement accéléré dans les années 1990.

Il en résulte que les universités sont de plus en plus impliquées dans des enseignements ayant un fort contenu professionnel, et que les grandes entreprises jouent un rôle plus important en apportant aux universités le financement additionnel dont elles ont besoin pour survivre et se développer dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

2. Historique

Tableau 1

Principales étapes de la structuration de la formation professionnelle

1944	Loi sur l'éducation.
1958	Rapport Carr : former aux compétences.
1961	Livre blanc : de meilleures opportunités pour l'enseignement technique.
1964	Loi sur l'enseignement professionnel (<i>Industrial Training Act</i>) – loi similaire en Irlande du Nord –.
1969	27 comités statutaires de la formation professionnelle sont mis en place.
1973	Loi sur l'emploi et la formation (<i>Employment and Training Act</i>).
1974	Création de la <i>Manpower Service Commission</i> , plus tard connue sous le nom d'agence pour la Formation. Cet organisme fut créé pour assurer la formation des chômeurs et représentait une réponse directe aux augmentations jusqu'ici inconnues dans le taux de chômage au milieu des années 1970. Cette organisation a mis en œuvre une série de programmes centrés essentiellement sur les jeunes chômeurs – le <i>Training Opportunities Scheme/TOS</i> (1978), le <i>Youth Opportunities Programme/YOP</i> (1978), le <i>Youth Training Scheme</i> (1983) et le <i>Technical and Vocational Training Initiative/TVEI</i> (1983).

1981	<i>New Training Initiative</i> lancée par la MSC. En 1982/1983, près de 3 milliards d'euros ont été dépensés pour un ensemble de mesures appelées « mesures spéciales pour l'emploi ». Ces mesures incluaient le programme YOP (mentionné ci-avant), le <i>Youth Workers Scheme</i> (YWS), le <i>Training for Skills Programme</i> (TSPA), le <i>Temporary Short Time Working Compensation Scheme</i> (TSTWCS), le <i>Job Release Scheme</i> (JRS) et le <i>Community Enterprise Programme</i> (CEP).
1982	Le programme <i>Open Tech</i> est lancé.
1983	Le <i>Youth Training Scheme</i> est lancé.
1984	Le SCOTVEC est mis en place. En 1985, la MSC dépensait plus de 2.4 milliards d'euros pour la formation des jeunes, la formation des 18-25 ans, les chômeurs de longue durée ainsi que pour l'agence et les centres de formation, et pour la réduction des déficits en compétences.
1985	Le Conseil national des qualifications professionnelles est établi.
1986	Le <i>Open College</i> est mis en place.
1987	Abolition de la MSC : suite au refus des membres syndicalistes du conseil d'administration de la MSC de soutenir un nouveau programme pour les chômeurs adultes, le gouvernement abolit la MSC et la remplace avec une nouvelle structure de <i>Training and Enterprise Councils</i> (TECs) au niveau local en Angleterre et au Pays de Galles et de <i>Local Enterprise Companies</i> (LEC) en Ecosse. Ces organismes étaient dirigés par des employeurs et avaient le mandat de gérer les programmes de formation et de mise en situation pour les chômeurs, de suivre les évolutions de la demande en qualifications et d'y répondre, d'encourager les entreprises à investir dans la formation et d'agir comme des catalyseurs pour la croissance et la régénération économiques. Ceci marqua la fin du partenariat social jusqu'en 1997. Le programme Formation-emploi est lancé.
1989	Lancement des TEC et des LEC.
1990	Le programme Formation des jeunes est lancé.
1992	Mise en place du Conseil pour le financement de la formation professionnelle (<i>Further Education Funding Council</i>).

1993	Les services d'orientation sont transférés des autorités locales vers le <i>Department of Education</i> (ministère de l'Education).
1994	Le programme <i>Training for Work</i> remplace le <i>Employment training</i> .
1995	Fusion du <i>Department of Education</i> et du <i>Department of Employment</i> pour devenir le <i>Department for Education and Employment</i> (DfEE). Lancement du programme <i>Modern Apprenticeships</i> .
1996	Les autorités "unitaires" sont introduites. Rapport sur les qualifications des 16-19 ans.
1997	Fusion du SCOTVEC et du <i>Scottish Examination Board</i> pour devenir la <i>Scottish Qualifications Authority</i> . Fusion du NCVQ et de la <i>Schools Curriculum Assessment Authority</i> pour devenir la <i>Qualifications and Curriculum Authority</i> . Rapport sur l'enseignement supérieur dans la société cognitive. Consultation pour la mise en place d'une « grille » nationale pour l'apprentissage (<i>National Grid for Learning</i>). Introduction du programme national de bourses de stagiaires de la formation professionnelle. Introduction des organisations nationales de formation.
1998	Loi cadre sur les normes (standards) scolaires. Lancement de la « troisième voie » (<i>New Deal</i>). Livre vert sur l'éducation et la formation tout au long de la vie. Brochure pour le programme <i>University for Industry</i> .
1999	Premières élections au Pays de Galles et en Ecosse. Note sur le contenu et la signification des changements et des réformes dans l'éducation et la formation professionnelle depuis 1970.

	1970/1980	1990	2000 +
Priorités	Les chômeurs, les étudiants dans la <i>Further Education</i> , les jeunes.	Du bien-être au travail, <i>Further Education</i> , les entreprises, les chômeurs, les parents isolés.	Economie concurrentielle, industrie, de l'aide sociale vers le travail, groupes spéciaux, apprentissage pour tous, <i>Further Education</i> , écoles.
Philosophie	Priorité sociale/travail pour les chômeurs, développer la composante éthique/travail.	Modernisation économique, du bien-être au travail, importance des compétences, modernisation de l'éducation.	Apprentissage tout au long de la vie, société cognitive, capital humain, économie concurrentielle.
Politique	Approche alternative aux programmes de mise au travail, de renforcement de l'employabilité.	Amener les bénéficiaires de l'aide sociale vers le travail, changement dans la formation, moins d'accent sur les programmes et plus sur les filières principales de formation.	Faciliter le changement, créer des opportunités, approche stratégique.
Programmes	Programme ciblé formation des jeunes basée sur l'emploi, programme pour les travailleurs âgés chômeurs.	Ciblage renforcé, davantage de formation, moins de programmes, réduction des priorités.	Programmes spécifiques pour des groupes clés, priorité donnée au passage de l'aide sociale vers l'emploi, nouvelles institutions, nouveaux concepts de partenariat économique – nouveau rôle pour les entreprises.
Mise en œuvre	Mise en œuvre directe avec financement par des agences gouvernementales, les autorités locales, etc.	Accent mis sur la qualité, les qualifications, les nouvelles approches pour les technologies avancées. Accent davantage mis sur l'éducation et la formation.	Utilisation des nouvelles technologies, plus de résultats pour l'argent dépensé, accent mis sur la compétitivité.
Institutions	<i>Manpower Service Commission, Training Agency, Training Boards.</i>	<i>Training and Enterprise Councils, National Training Organizations, National Vocational Qualifications Agency.</i>	<i>Sector skills Council, Sector Skills Development Agency, Learning and Skill Network.</i>
Technologie	Traditionnelle et filières centrales.	Nouvelles technologies, systèmes de modernisation.	Internet, vidéoconférences, <i>University for Industry, e-learning.</i>
Acteurs clés	Secteur public, ONG, autorités locales, syndicats.	Secteur privé, PME, industrie.	Secteur privé, retour des partenaires sociaux qui s'impliquent.
Implication du Gouvernement	Financement, politique définie par le département de l'Emploi.	D'avantage d'agences publiques.	Réforme et remplacement des agences publiques.
Financement	Pouvoirs publics, gaspillages bureaucratiques, pas véritablement évalués.	Décentralisation, coûts/efficacité.	Qualité et qualifications, éducation, plus de résultat pour l'argent dépensé, accent mis sur les résultats.

Tableau 2
Les grands principes

3. Description sommaire du système de formation professionnelle

3.1. Structure commune et mise en œuvre de l'éducation et de la formation professionnelle

Au Royaume-Uni, les départements ministériels, les agences intermédiaires, les institutions d'éducation post-obligatoire et les qualifications professionnelles sont les mêmes pour la formation professionnelle initiale et pour la formation tout au long de la vie. Des différences existent néanmoins en ce qui concerne les programmes financés par le gouvernement.

L'éducation et la formation professionnelle sont assurées à travers les *Colleges for Further Education* (CFE) en partie par des prestataires de formation, en partie par des employeurs qui peuvent organiser leur propre formation, en dehors ou sur le lieu de travail, ou utiliser à cet effet, les facilités offertes par les établissements locaux d'enseignement ou par des organisations privées de formation.

En 1992, le gouvernement a mis en place le *Further Education Funding Council* (FEFC) et le *Further Education Funding Council for Wales* (FEFCW). Ces organisations sont responsables pour le financement et le maintien de la qualité des CFE ainsi que des établissements assurant l'année de préparation à l'entrée à l'université (*sixth form colleges*). La politique générale du gouvernement précédent avait été, telle qu'exprimée par le FEFC, d'augmenter le nombre d'étudiants et la qualité de l'éducation reçue tout en réduisant les coûts unitaires/étudiant. En 1995/1996, 4 millions

d'étudiants environ se trouvaient dans les quelque 470 CFE (80 % d'entre eux étant des adultes). En 1997, le gouvernement actuel a annoncé qu'il entendait mettre en œuvre une politique visant à permettre à un demi-million de personnes supplémentaires de rejoindre l'enseignement supérieur et les CFE. Un accès plus large à l'éducation et à la formation et des opportunités pour réussir et progresser sont des dimensions fondamentales de la stratégie du gouvernement qui sont considérées comme clés pour la cohésion sociale et le succès économique.

La plupart des CFE sont des institutions multi-techniques comportant plusieurs milliers d'étudiants, offrant des cours dans une très large gamme de métiers et à différents niveaux. De fait, certains d'entre eux offrent des formations qui vont du niveau de base au niveau post-maîtrise.

En Ecosse, les quelques 45 CFE sont des entités juridiques autonomes dont le financement est assuré directement par le *Scottish Office* (le Gouvernement écossais) – mais il est prévu de mettre en place un *Scottish Further Education Funding Council* –.

En Irlande du Nord, les 17 CFE étaient placés sous la responsabilité des *Education and Library Boards* jusqu'en avril 1998, date à partir de laquelle ces institutions ont acquis leur autonomie.

Les principaux programmes pour les jeunes chômeurs et pour les chômeurs adultes sont mis en œuvre par des prestataires de formation sous contrat avec le *Learning and Skills Council*. De plus, un grand nombre d'organisations privées se

sont spécialisées dans le domaine de la formation sur un nombre restreint de thématiques à des niveaux spécifiques, tout particulièrement dans des domaines comme la gestion, l'informatique, les cours de conduite, les langues, la coiffure ou la restauration.

3.2. La formation professionnelle initiale

A la fin de sa scolarité obligatoire, à l'âge de 16 ans, un jeune a le choix entre plusieurs options :

- rester à l'école ;
- continuer une scolarité à temps plein dans un collège, ou bien dans un établissement d'enseignement général pour y obtenir le GCSE (certificat général de fin de l'enseignement secondaire) ou les crédits de niveau A, ou bien dans une filière professionnelle en vue d'obtenir le GNVQ (*General Vocational National Qualifications*) ou son équivalent écossais ;
- participer à un des programmes de formation soutenus par le gouvernement (*Youth Training, Modern Apprenticeships, National Traineeships*) orientés vers les NVQ (*National Vocational Qualifications*) ;
- entrer sur le marché du travail et d'être formé par son employeur ;
- prendre un emploi sans aucune formation.

3.3. Youth Training (YT)

Ce programme est mis en oeuvre par des prestataires de formation sous contrat avec les TEC. Il est connu sous

différents noms dans les différentes zones d'application des TEC. YT offre une garantie de formation professionnelle pouvant aller jusqu'à deux ans jusqu'à l'âge de 18 ans aux jeunes qui ne sont pas dans un emploi ou qui ne suivent pas une éducation à temps plein au-delà de la scolarité obligatoire. L'éligibilité pour bénéficier de YT (différente de la garantie) va jusqu'au vingt-cinquième anniversaire et YT peut aussi concerner les jeunes ayant un emploi. YT offre une formation professionnelle très large, à la fois dans un cadre scolaire et sur le lieu de travail ; YT offre aussi une expérience de travail et permet aux stagiaires d'acquérir une qualification NVQ au moins équivalente au niveau 2 (*National Vocational Qualification* – voir section 4 – ou SVQ en Ecosse. En décembre 1987, pour l'Angleterre et le Pays de Galles, 187 600 jeunes relevaient de YT (dont près la moitié des jeunes filles) – contre une participation maximale de 250 000 en 1993/1994 – la principale raison de ce déclin étant la croissance du programme *Modern Apprenticeships* (voir ci-après).

En Irlande du Nord, le programme *Jobskills* a été lancé pour ceux qui entrent ou retournent sur le marché du travail en donnant la priorité aux jeunes de 16-17ans qui ont quitté l'école. Ce programme permet aux stagiaires d'atteindre les niveaux NVQ 2 ou 3, la durée de la formation dépendant du domaine d'emploi.

Le programme *Modern Apprenticeships* a été introduit au niveau national en 1995. Il a été conçu avec l'objectif

d'augmenter le nombre de jeunes atteignant le niveau NVQ 3 (SVQ en Ecosse) en sus de compétences clés (et, dans certains cas, d'autres qualifications ou unités de qualification) en deux ou trois années. Ce programme cherche avant tout à attirer les 16-17 ans, mais il est aussi ouvert aux jeunes de 18-19 ans et plus. En décembre 1997, 114 300 jeunes (dont la moitié des jeunes filles) participaient à ce programme.

Le programme *National Traineeship* intègre un grand nombre de caractéristiques du programme *Modern Apprenticeship* mais il est centré sur le niveau NVQ 2. Il remplacera la plupart des dispositifs existants sous le programme YT.

Les personnes qui entrent sur le marché du travail suite à une formation conduisant à une qualification ont fréquemment la possibilité, offerte par leur employeur, de participer à un jour de formation par semaine dans un collège. Cette approche, fondée sur une formation professionnelle à temps partiel, bien implantée dans la tradition britannique, a d'autant plus de chance de réussir si elle est fondée sur un partenariat entre le collège et l'employeur et est axée sur un programme cohérent de formation.

Le gouvernement actuel a introduit un nouveau programme très important pour les chômeurs – le *New Deal* –. Il concerne les jeunes de 18-24 ans au chômage depuis six mois ou plus. Son objectif est de les aider à trouver du travail mais aussi d'améliorer leurs chances de rester dans un emploi. Il débute avec une « porte d'entrée » (*Gateway*) qui aide les jeunes dans leurs démarches de recherche d'emploi, les conseille et les oriente et est suivie par une des quatre options suivantes,

chacune d'entre elle comportant un volet éducation et formation :

- un emploi subventionné auprès d'un employeur ;
- une éducation ou une formation à temps plein ;
- un travail dans une *task-force* environnement ;
- un travail dans le secteur volontaire.

Le programme *Careers Services*, sous contrat avec le DfEE, assure l'orientation professionnelle et les services de placement dans l'emploi qui :

- aide les jeunes à prendre des décisions objectives et réalistes sur la base d'une bonne information en ce qui concerne leur emploi, leur éducation et formation ;
- aide les jeunes qui quittent l'école ou le collège, ceux qui interrompent la formation ou sont chômeurs à trouver un emploi, une éducation ou une formation qui leur convienne ;
- s'assure que les élèves, les étudiants et les enseignants des écoles et des collèges sont informés des exigences requises par le monde du travail, ainsi que des opportunités qui s'offrent à eux ;
- promeut l'égalité des chances.

Les objectifs nationaux (*National Targets*) pour l'enseignement de base (*Foundation Learning*) pour l'année 2000 – avec, entre parenthèses, les résultats obtenus à l'automne 1996 – étaient les suivants :

- à l'âge de 19 ans, 85 % des jeunes devraient avoir obtenu cinq matières au GCSE au grade C ou

- au-dessus (70,2 %), un niveau intermédiaire GNVQ ou un niveau 2 NVQ ;
- 75 % des jeunes à l'âge de 19 ans (9,7 %) devraient obtenir un niveau de compétence 2 dans le domaine de la communication, du calcul des technologies de l'information, et 35 % (0,4 %) devraient obtenir le niveau 3 dans ces mêmes domaines à l'âge de 21 ans ;
- à l'âge de 21 ans, 60 % (46,4 %) des jeunes devraient avoir obtenu deux *GCE A-level certificats*, un GNVQ de niveau avancé ou un niveau 3 NVQ.

3.4. L'éducation et la formation tout au long de la vie

Le Royaume-Uni n'a pas de législation conférant un droit à la formation continue, mais :

- a une longue tradition d'amélioration personnelle par l'éducation des adultes ;
- a été un pays pionnier pour l'éducation à distance (*Open Learning*) – y compris dans les bibliothèques publiques – ;
- a un régime favorable pour l'éducation des adultes dans l'éducation post-obligatoire ;
- a eu un programme, financé par le gouvernement, pour les adultes chômeurs (le dernier en cours étant le programme *Training for Work*, avec 47 500 stagiaires en Angleterre et au Pays de Galles en décembre 1997, contre un maximum de 145 200 stagiaires en 1992/1993). Le programme *New Deal* a été ouvert au plus de 25 ans au chômage de puis plus de deux ans.

Toutefois, le champ de l'éducation et de la formation tout au long de la vie a jusqu'ici manqué de cohérence et de structure. Par exemple, le programme *Open Tech* des années 1980 qui a conduit à beaucoup d'innovations dans le domaine de l'apprentissage était basé sur des projets ayant l'objectif explicite de ne pas créer un système. Plus récemment, le programme *Information Technology* a appuyé la mise à disposition de *packages* pour l'auto-apprentissage – en particulier au sein de grandes entreprises – mais le taux général de pénétration est resté faible.

Cela devrait désormais changer. A la fin de 1998, le gouvernement a publié un document très important de consultation sur l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie.

Les actions identifiées dans ce document concernant l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie incluaient :

- la mise en place d'un programme *University for Industry/Learndirect* en 1999 pour fonctionner comme un noyau pour de nouveaux réseaux de formation, faisant appel aux nouvelles technologies avec l'objectif d'établir des interactions entre les entreprises et les individus pour des actions d'éducation et de formation qui soient rentables, accessibles et flexibles ;
- la mise à la disposition d'informations sur les opportunités de formation au moyen d'une ligne téléphonique gratuite (*Learndirect*) ;
- le doublement de l'aide pour l'apprentissage des

compétences de base (lecture, calcul) chez les adultes via les collèges, et, avec le programme *New Deal* et grâce à d'autres mesures d'appui pour les chômeurs, viser l'objectif de 500 000 adultes chaque année ;

- le traitement du problème des déficits en qualifications avec une nouvelle *Task Force* sur les compétences nationales, soutenue par une unité au sein du DfEE ;
- l'exigence d'un plan intégré pour le développement de la main d'œuvre au niveau local dans chaque marché local du travail.

Le gouvernement encourage les employeurs à soutenir l'éducation et la formation tout au long de la vie en offrant, par l'intermédiaire des TEC, le statut de l'investisseur dans les personnes (*Investors in People*) à des organisations du secteur public ou privé dont les actions répondent à certains critères pour le développement de leurs main d'œuvre. Le gouvernement récompense aussi l'excellence dans la formation au moyen du programme *National Training Awards*.

Les objectifs nationaux pour l'éducation et la formation tout au long de la vie pour l'année 2000 - avec les résultats obtenus en 1996 entre parenthèses - étaient les suivants :

- 60 % de la main d'œuvre (41,8 %) devrait posséder les qualifications de niveau 3 (NVQ), un niveau avancé au GNVQ ou deux ou plus de certificats de niveau A au GCE ;
- 30 % (23,9 %) de la main d'œuvre devrait avoir un niveau de qualification professionnel ou académique

correspondant au moins au niveau 4 NVQ ;

- 70 % (20,9 %) de toutes les organisations avec plus de 200 employés et 35 % (10,1 %) avec plus de 50 devraient être reconnues comme « *Investors in People* ».

En Irlande du Nord, le programme *Jobskills* est ouvert aux personnes du groupe d'âge 25-40 ans qui sont au chômage depuis plus de trois mois.

3.5. Les comités sectoriels de qualification (*Sector Skills Councils – SSC –*)

Les SSC appartiennent aux et sont gérés par les employeurs, tout en bénéficiant de l'expertise et de la participation active des syndicats, des organisations professionnelles et des autres acteurs du secteur. Leurs objectifs sont les suivants :

- réduire les déficits en qualifications et anticiper les besoins futurs ;
- aider les employeurs et les individus à faire des choix informés ;
- améliorer la productivité ainsi que la performance du secteur privé et des services publics ;
- augmenter les opportunités pour le développement et l'amélioration de la productivité individuelle pour le bénéfice de tous ;
- améliorer l'offre de formation, y compris le développement de l'apprentissage, de l'enseignement supérieur et des normes professionnelles nationales.

Pour atteindre ces objectifs, les tâches des SSC impliquent :

- de planifier les besoins en compétences dans leur secteur, sur la base d'analyses incluant des informations sur les trajectoires professionnelles et les rémunérations pour les différentes carrières et les filières professionnelles ;
- de soutenir les investissements des employeurs dans les compétences et l'innovation et s'assurer que les besoins des petites et très petites entreprises sont satisfaits ;
- d'établir un réseau efficace d'employeurs, y compris le développement de réseaux d'apprentissage pour les employeurs et des dispositifs de formation en groupes ;
- d'encourager les opportunités de carrière professionnelle ;
- de définir les compétences clés sectorielles en s'assurant du développement de normes professionnelles au niveau national ;
- de promouvoir l'apprentissage et les qualifications y compris des initiatives spécifiques telles que *Investors in People* et *Modern Apprenticeships*.

Les SSC sont soutenus par l'Agence de développement pour les qualifications sectorielles (*Sector Skills Development Agency* ou *SSDA*), laquelle incite une collaboration efficace entre les secteurs. La *SSDA* finance, soutient et suit la performance des SSC au sein du pays.

Tous les SSC sont basés sur la conviction que les compétences peuvent contribuer à améliorer la compétitivité du secteur privé dans chaque secteur de l'économie, en établis-

sant ainsi un pont entre les employeurs et le système plus large d'éducation et de formation.

3.6. Les qualifications de formation professionnelle

Depuis la moitié du XIX^e siècle, les qualifications, qui sont attribuées par des organismes indépendants et non pas par l'Etat, sont au centre du développement de l'enseignement et de la formation professionnelle. Récemment, les qualifications ont été comme une sorte de ciment qui a permis de maintenir ensemble un système qui est de plus en plus fragmenté. La principale démarche politique, tant du précédent gouvernement que de l'actuel, a été et est de mettre en place un cadre unique de qualifications incluant à la fois les qualifications académiques et les qualifications de formation professionnelle.

Les qualifications générales actuelles dans le domaine de l'éducation sont les suivantes :

- le GCSE (certificat général de fin de l'enseignement secondaire), que l'on obtient vers l'âge de 15-16 ans dans une série de disciplines ;
- le CGE *A level* (certificat général d'éducation au niveau avancé), que l'on obtient normalement vers l'âge de 18 ans est la qualification académique principale nécessaire pour entrer à l'université, ainsi que l'examen AS (niveau avancé supplémentaire).

Au milieu des années 1980, le gouvernement a soutenu l'introduction du *National Vocational Qualifications* (NVQ) et du

Scottish Vocational Qualifications (SVQ) pour les formations comportant une expérience de travail. Le NVQ et le SVQ comportent cinq niveaux et couvre une large gamme de domaines (il y a environ 900 NVQs au total). Par la suite, le *General National Vocational Qualifications (GNVQ)* et son équivalent écossais (*GSVQ*) furent introduits pour les étudiants à temps plein comme étant un point de passage pour l'entrée dans le monde du travail ou l'entrée à l'enseignement supérieur. Les GNVQ/GSVQ couvrent 14 domaines et comportent trois niveaux.

Les NVQ/SVQ se composent d'unités qui elles-mêmes comportent des « éléments » de compétence, accompagnés d'une gamme d'affirmations (qui montrent la gamme des situations dans lesquelles ces compétences particulières devront être mises en œuvre). Ces unités comportent également des critères de performance, qui forment la base de l'évaluation. NVQ/SVQ sont basés sur les résultats, c'est-à-dire sur ce que le stagiaire est capable de faire, ainsi que sur le principe d'une accumulation de crédits de manière à ce que des unités de compétences puissent être acquises au cours d'une certaine période de temps pour être ensuite combinées en un NVQ/SVQ. Le cadre d'ensemble NVQ/SVQ est un système national unitaire ayant une grande flexibilité potentielle, capable de s'ajuster à presque n'importe quelle circonstance. Par exemple, parce que l'accent est mis sur les résultats plutôt que sur la manière dont les compétences ont été acquises, il y a un très fort intérêt pour l'accréditation des apprentissages antérieurs (APL = *Accreditation of Prior Learning*). NVQ/SVQ peuvent être obtenus via l'APL,

avec un organisme certificateur prêt à accepter tout un ensemble de preuves démontrant qu'une personne a acquis les niveaux requis de compétence.

L'intention du gouvernement précédent était de remplacer toutes les qualifications de formation professionnelle par le GNVQ et le NVQ (et leurs équivalents écossais), en obtenant ainsi un cadre à la fois flexible et compréhensible. Cependant, le système de financement a encouragé l'émergence d'un grand nombre de qualifications autres que celles relevant des systèmes NVQ et GNVQ. On estime qu'il existe environ 1 600 - 1 700 qualifications identifiables séparément dans l'enseignement post-obligatoire et dans la formation qui sont accordées par plus de 600 organismes certificateurs.

Avec le gouvernement actuel on a assisté à la fusion des deux agences jusqu'ici séparées chargées l'une des qualifications scolaires, l'autre des qualifications de formation professionnelle. En 1997, cette fusion a débouché sur la création de la *Qualifications and Curriculum Authority*, et un large processus de consultations a été lancé pour définir le format futur des qualifications académiques et de formation professionnelles.

Ce processus de consultation a débouché sur les recommandations suivantes :

- toutes les qualifications financées par les pouvoirs publics – y compris celles à un niveau avancé – devraient se trouver dans un système cadre de qualifications nationales comportant six niveaux, dont un niveau d'entrée ;

- les organismes régulateurs devraient engager des discussions systématiques avec les groupes d'intérêt, y compris les prestataires de formation et les utilisateurs, en vue de définir la gamme des qualifications dans chaque domaine susceptible de maximiser la participation, la progression et la réussite ;
- toutes les qualifications devraient être admises dans le cadre au niveau approprié ;
- des travaux devraient être engagés pour étudier les implications d'une approche centrée sur des crédits de formation.

Dans les développements récents concernant les qualifications académiques et de formation professionnelle, on a pu constater qu'une importance considérable est donnée à l'inclusion des compétences clés (tout particulièrement dans le domaine de la communication, des applications numériques et dans celui des technologies de l'information).

3.7. *The Learning and Skills Council (LSC)*

Ce comité, centré sur l'apprentissage et les compétences, est responsable pour le financement et la planification de l'éducation et de la formation pour les plus de 16 ans en Angleterre. L'objectif du LSC est d'augmenter la participation et la réussite grâce à des actions d'éducation et de formation centrées en priorité sur l'apprenant.

Le comité planifie et finance :

- l'éducation post-scolaire non universitaire (dont plus de 400 collèges en Angleterre) ;
- la formation au travail ;
- le développement de la main-d'œuvre ;
- l'éducation des adultes et l'éducation dans le cadre communautaire ;
- l'information, les conseils et l'orientation pour les adultes.

Pour comprendre, définir et répondre aux besoins en matière d'éducation et de formation, le LSC travaille en étroite collaboration avec les services de l'emploi, le service responsable des petites entreprises, connections, les comités sectoriels de compétences, les agences régionales de développement, les établissements d'enseignement post-obligatoire (*Further Education, sixth forms*), les représentants de groupes de la communauté.

Le LSC est loin d'être une bureaucratie lointaine, qui concevrait des politiques au centre des collèges qui devraient les mettre en œuvre dans leur environnement. Pour éviter ce danger, et pour encourager la participation locale au sein des collèges, le LSC a mis en place un réseau de 47 centres locaux. Ces équipes locales travaillent en collaboration étroite avec les collèges, les communautés économiques locales, les offices régionaux du gouvernement et avec d'autres organismes pour essayer d'obtenir la meilleure approche pour le développement des compétences dans leur environnement.

3.8. L'éducation post-obligatoire (*Further Education*)

Les *Further Education Colleges* (FEC) sont autonomes. Cela signifie qu'ils peuvent prendre leurs propres décisions budgétaires et peuvent répondre rapidement à de nouvelles demandes. Ils mettent l'accent sur un apprentissage centré sur l'étudiant, avec celui-ci au centre du processus éducatif. Tous mettent également un œuvre une large gamme de services de soutien aux étudiants.

Il y a plus de 500 FEC au Royaume-Uni. Entre eux, ils répondent aux besoins éducatifs de plusieurs millions d'adultes et de jeunes ayant quitté l'école, et offrent également des opportunités de formation professionnelle aux jeunes scolarisés dès l'âge de 14 ans. Rien qu'en Angleterre, il y a plus de 4 millions d'apprenants dans les collèges. Un grand nombre de collèges acceptent des étudiants étrangers et plusieurs d'entre eux ont établi des partenariats avec des collèges et des entreprises d'autres pays. La majorité des étudiants qui sont inscrits dans les *Colleges for Further Education* au Royaume-Uni y sont à temps partiels et ont plus de 21 ans.

Tous les collèges suivent un cadre national de normes de qualité, rigoureusement mis en oeuvre par le gouvernement, l'industrie et les autorités responsables pour la certification des qualifications au Royaume-Uni.

Les cours : les FEC offrent des cours de formation à tous les niveaux – cours ayant un intérêt pour la communauté, programmes de formation de base, certificats, *National Vocational Qualifications* ou *Scottish Vocational Qualifications*, diplômes,

degrés universitaires et quelques possibilités de post-maîtrise –. Ces programmes incluent des programmes de pré-formation et de formation de base ; des cours spécialisés pour les gestionnaires, les techniciens et les artisans ; des cours professionnels au niveau post-universitaire en association avec des organisations professionnelles ; des enseignements de niveau universitaire et des enseignements généraux. Les FEC offrent également une progression vers l'enseignement supérieur et, parfois, ont conclu des arrangements formels avec des universités pour assurer la première, voire les deux premières années de certains programmes universitaires conduisant à des diplômes. La combinaison de cours à dominante académique et de cours à dominante professionnelle permet aux étudiants de « mixer » et « d'ajuster » leurs études.

Le système des FEC offre plus de programmes d'étude que les universités et les *sixth forms* ensemble.

3.9. *LearnDirect* (au départ sous la dénomination d'*University for Industry*)

Ce dispositif a évolué vers un réseau de services de conseil et d'apprentissage en ligne, soutenu financièrement par le gouvernement du Royaume-Uni avec l'objectif de mettre à la portée de chaque individu et de chaque employeur une éducation et une formation de qualité.

Les cours relèvent de l'une ou l'autre des trois catégories suivantes :

- les compétences pour la vie (lecture, calcul et anglais comme seconde langue/ESOL) ;

- le commerce et la gestion ;
- les compétences en informatique.

En Ecosse, par exemple, plus de 400 centres de formation ont introduit l'apprentissage (*learning*) dans la communauté et offrent aux personnes un accès flexible à ce qu'elles veulent apprendre, là où et quand elles le veulent en fonction de leurs besoins. Il y a également toute une gamme de cours spécialement conçus pour le commerce, et une gamme de possibilités de places d'apprentissage. *LearnDirect* offre également des informations sur plus de 500 000 cours de formation au Royaume-Uni.

3.10. Une stratégie nationale pour les compétences (*National Skills Strategy*)

Cette stratégie offre le cadre et le plan de mise en œuvre pour répondre aux besoins en compétences de l'économie, y inclus le développement de l'échelle des qualifications de formation professionnelle. Son objectif est d'encourager les employeurs à investir dans tous les domaines relatifs au développement des compétences, et de s'assurer qu'il y ait une approche cohérente en matière de politique d'éducation et de formation.

Tous les départements ministériels du gouvernement, le conseil sur l'apprentissage et les compétences (*Learning and Skills Council*), les conseils sectoriels de compétences (*Sector Skills Councils*), les agences régionales de développement et d'autres acteurs de l'éducation et de la formation coopéreront ensemble dans le cadre de la stratégie nationale pour les compétences.

3.11. L'inspection de l'éducation des adultes (*Adult Learning Inspectorate/ALI*)

L'ALI s'assure que le travail réalisé par les prestataires dans le domaine de l'éducation et de la formation reste constamment de haute qualité. L'inspectorat fait rapport à la fois au gouvernement et au public sur la qualité de l'éducation et de la formation reçues par les apprenants adultes et par les jeunes en Angleterre. Il est responsable de l'inspection de tous les lieux de formation financés par les pouvoirs publics ouverts aux jeunes de plus de 16 ans et d'apprentissage pour les plus de 19 ans.

3.12. OFSTED

C'est un département non-ministériel du gouvernement dont l'objectif premier est d'aider à améliorer la qualité et les normes de l'éducation et de la garde d'enfants au moyen d'inspections indépendantes et de dispositions réglementaires ainsi que de conseiller le gouvernement. Parmi toutes ses différentes responsabilités, il est responsable de l'inspection de l'ensemble des actions d'éducation et de formation pour les 16-19 ans mises en œuvre dans les *sixth forms* et les FEC. En produisant des rapports d'inspection à caractère territorial, l'OFSTED examine la planification générale des moyens alloués à l'éducation et à la formation pour les jeunes âgés de plus de 16 ans en Angleterre.

3.13. L'Ecosse

Le système d'éducation et de formation professionnelle est basé exactement sur les mêmes principes qu'en Angleterre,

i.e. conduit par les employeurs ; il utilise les mêmes normes professionnelles et met en valeur sa flexibilité et sa capacité de réponse rapide. Les agences clés remplissent les mêmes fonctions, même si les noms sont différents. Les deux systèmes fonctionnent en parallèle avec des différences dans la terminologie. Le noyau dur du système est le *Scottish Qualifications Authority* (SQA), qui est à la fois un organisme certificateur et un organisme délivrant des diplômes. Il peut accorder n'importe quel type de qualification écossaise, à l'exception des diplômes universitaires. SQA est également impliqué dans de grands programmes internationaux. Il soutient le développement de systèmes de qualifications dans le monde entier en offrant ses services de consultant et de soutien. SQA travaille également à la promotion de l'éducation et de la formation à travers les meilleures pratiques et son expertise est recherchée par des pays qui cherchent à réformer leur propre système.

Les autres différences sont les suivantes :

- les 46 Collèges FCE sont financés par le *Scottish Further Funding Council* ;
- le *National Vocational Qualifications* (NVQ) est appelé *Scottish Vocational Qualifications* (SVQ). Pour plus d'information, consultez le site du NGLF Ecosse ;
- le secteur des collèges est contrôlé par l'Inspectorat de sa Majesté ;
- le cadre de référence écossais pour les crédits et les qualifications (*Scottish Credit and Qualifications*

Framework) tient compte de toutes les qualifications disponibles en Ecosse ;

- le programme *Modern Apprenticeship* est disponible à un niveau – le niveau 3 –, plus ou moins équivalent au *Advanced Modern Apprenticeships* en Angleterre. *Modern Apprenticeship* est ouvert aux jeunes de 16-24 ans, avec un nombre limité de possibilités pour les travailleurs âgés de plus de 25 ans. Tous les jeunes âgés de 16-17 ans sont éligibles à une formation *Skillseekers*. La composante principale de *Skillseekers* est une formation conduisant à une qualification reconnue de niveau 3 (SVQ), un plan individuel de formation et une implication de l'employeur.

3.14. Le Pays de Galles

Le conseil national pour l'éducation et la formation au Pays de Galles est responsable du financement de la planification et de la promotion de l'éducation post-obligatoire, la formation sur le lieu de travail, la formation continue et les *sixth forms*.

FFORWM est l'organisation nationale représentant les 23 FEC au Pays de Galles.

ACCAC est le principal organisme de conseil pour l'Assemblée nationale du Pays de Galles dans tous les domaines concernant le *curriculum* des écoles, les examens, les évaluations et les qualifications de formation professionnelle.

3.15. L'Irlande du Nord

L'association des collèges d'Irlande du Nord (ANIC) représente les FEC en Irlande du Nord.

Le conseil pour les *curricula*, l'éducation et l'évaluation (CCEA) est l'autorité régulatrice pour les qualifications externes pour les étudiants à temps plein jusqu'à l'âge de 19 ans en Irlande du Nord.

4. Le financement

4.1. Les niveaux de financement

Au Royaume-Uni, les dépenses totales dans le domaine de l'éducation et de la formation peuvent être estimées en 2004/2005 à £ 64 857 milliards, dont £ 63 195 milliards pour l'éducation et £ 1 662 pour la formation. Cela représente 5,4 % du PNB.

On s'attend à ce que ces chiffres augmentent en 2007-2008 pour atteindre un total de £ 78 763 milliards, dont £ 76 796 pour l'éducation et £ 1 967 pour la formation. Ce qui représentera alors 5,6 % du PNB – 80 % du budget de l'éducation étant alloué à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire, et environ 20 % à l'enseignement post-obligatoire et à l'enseignement supérieur –. En ce qui concerne le budget de la formation, près de 65 % est alloué à la formation initiale des jeunes centrée sur le travail, et 35 % à la formation des adultes au chômage.

Les dépenses des employeurs pour la formation peuvent

être estimées à partir d'enquêtes régulières. Il est estimé que les employeurs ayant au moins dix travailleurs dépensent entre £ 12 et £ 15 milliards en cours de formation et pour la supervision de formations se déroulant sur le lieu de travail.

4.2. Les politiques de financement

Le principe de base orientant le financement public pour l'enseignement et la formation professionnelle est celui-ci : « les individus, les employeurs et l'Etat devraient tous, directement ou à travers leur rémunération, contribuer au coût de la formation tout au long de la vie compte tenu des bénéfices résultant de cet investissement ».

L'objectif du financement public devrait être d'élargir la participation et d'améliorer la réussite à tous les niveaux là où la société peut en bénéficier le plus ; par exemple, des investissements dans la recherche universitaire au niveau post-diplôme renforcent la compétitivité. Les priorités sont :

- garantir un soutien en ce qui concerne les compétences de base, avec des programmes de formation gratuits à n'importe quel âge ;
- garantir une éducation à temps plein pour tous les jeunes jusqu'à l'âge de 18 ans ;
- partager le coût de la formation des jeunes ayant un emploi avec les employeurs (par exemple le programme *Modern Apprenticeship*) ;
- partager avec les étudiants le coût de l'enseignement supérieur au moyen du nouveau système de soutien ;

- dégager des ressources pour les niveaux les plus élevés de l'enseignement post-universitaire ;
- cibler l'aide financière sur les adultes qui en ont le plus besoin.

4.3. Les dispositifs financiers

Il existe une large gamme de dispositifs pour financer les prestataires d'éducation et de formation en Angleterre et au Pays de Galles, y compris les suivants :

- les universités et les collèges sont financés essentiellement par des conseils de financement, eux-mêmes financés par le gouvernement ;
- les dépenses de fonctionnement des autorités locales (y compris les salaires des enseignants) sont pris partiellement en charge par le *Revenue Support Grant* alloué par le gouvernement et partiellement par les autorités locales elles-mêmes (par exemple, les revenus provenant de la taxe locale et des autres impôts liés à des services locaux) ;
- les écoles privées sous contrat avec le gouvernement sont financées directement par le DfEE ;
- les subventions aux TEC sont assurées conformément à leurs contrats passés avec le gouvernement. A leur tour, les TECs financent les prestataires de formation s'il s'agit de programmes gouvernementaux (par exemple, *Modern Apprenticeships*, *Training for Work*) ;
- le *New Deal* est financé par le service de l'Emploi (une agence gouvernementale responsable pour aider les chômeurs à trouver un emploi).

Il existe aussi toute une gamme de possibilités pour les individus, y compris :

- des bourses statutaires offertes par les autorités locales aux étudiants jusqu'à la fin de leur licence ;
- des bourses accordées à la discrétion des autorités locales pour d'autres étudiants – mais le système actuel est considéré comme étant inéquitable et est en cours de réexamen ;
- des prêts pour le développement d'une carrière professionnelle ;
- des crédits d'apprentissage pour les jeunes (fournis par les TEC) ; - des comptes individuels de formation (*Individual Learning Accounts/ILA*) qui seront introduits dès 1998 pour apporter un soutien jusqu'à un million de personnes, chacun doté d'une somme pouvant aller jusqu'à £ 150.

L'éducation scolaire (en dehors des écoles privées demandant un droit d'inscription) est gratuite et l'éducation post-obligatoire (*Further Education*) restera gratuite pour les jeunes de moins de 18 ans ainsi que pour les adultes chômeurs ou bénéficiant d'une aide sociale.

Les investissements dans les compétences doivent être partagés entre le gouvernement et les employeurs (qui seront également encouragés à contribuer aux ILA de leurs employés). Ce principe d'un investissement partagé se retrouve dans le programme *Modern Apprenticeships* et s'appliquera également au *National Traineeships*, au *New Deal*

et à la formation sectorielle des travailleurs dans les FEC. De plus, un grand nombre d'employeurs assurent le financement de la formation de leurs travailleurs, qu'elle se déroule sur le lieu de travail ou à l'extérieur.

5. Le système

La stratégie est définie par le gouvernement en consultation informelle avec les employeurs et les syndicats qui sont représentés dans les instances dirigeantes des différentes institutions de formation et d'apprentissage.

L'un des objectifs de ce dispositif est que la politique de mise en œuvre devrait être développée de plus en plus au niveau régional, sub-régional et local. Ceci est le cas quand le gouvernement est décentralisé (l'Irlande du Nord où l'Assemblée est pour le moment suspendue, l'Ecosse et le Pays de Galles). C'est bien moins le cas en Angleterre où la politique est clairement déterminée par le gouvernement central et où les priorités de réalisation dans le cadre politique défini au niveau central peuvent être mises en œuvre à un niveau inférieur.

Les partenaires du système

Le gouvernement central joue un rôle dominant dans l'ensemble du système. Les partenaires sociaux tiennent un rôle à chaque niveau, essentiellement dans la gestion des processus de mise en œuvre à caractère sectoriel, régional et local. Le processus de développement économique et de

création d'emplois est conduit par les agences de développement régional en Angleterre, par la *Scottish Enterprise*, la *Northern Ireland Development Agency* et la *Welsh Development Agency*.

Les objectifs prioritaires

Les principaux bénéficiaires des programmes gouvernementaux – en particulier le *New Deal* – sont les chômeurs et ceux qui risquent de perdre leur emploi. Cela inclut tous les groupes principaux visés par une politique active d'emploi : les personnes présentant des handicaps, les minorités ethniques, les chômeurs de longue durée, les femmes réintégrant le marché du travail, les personnes ayant commis des délits, les travailleurs âgés et les réfugiés et demandeurs d'asile. Il s'agit là de groupes qui dépendent fortement de l'aide sociale gouvernementale et qui, dans une grande proportion, comprennent des personnes capables de répondre aux déficits en compétences.

Le financement

Le gouvernement central finance la formation initiale et la formation pour les chômeurs, en incitant de plus en plus les bénéficiaires à passer d'un statut d'assistés à un statut de stagiaire de la formation professionnelle et en pénalisant ceux qui cherchent à continuer à bénéficier de l'aide sociale alors que du travail est disponible. Une préoccupation actuelle croissante concerne le grand nombre de travailleurs âgés bénéficiant d'une pension d'invalidité. On estime qu'une grande partie de cette incapacité (dans bien des cas démontrée

par des souffrances dorsales chroniques mais pas invalidantes, ou par des conditions psychologiques comme la dépression) est en fait une réponse à des politiques actives du marché du travail visant à réduire la dépendance aux allocations de chômage de longue durée.

La formation continue est financée à la fois par le gouvernement, les individus et les entreprises. La formation sur le lieu de travail est financée à la fois par les entreprises et les travailleurs. Il existe un domaine de formation qui se situe entre les deux – la formation au développement de carrière. Il est fréquemment possible de recevoir un soutien du gouvernement pour des cours NVQ et pour obtenir d'autres diplômes. Dans certains cas, les employeurs (exclusivement les grandes entreprises, notamment dans le secteur public) vont financer tout ou partie d'une formation qui permettra d'élargir l'éventail des options en matière de carrière professionnelle, même si ces formations ne sont pas essentielles pour le travail actuellement exercé par le travailleur.

Le tableau 3 présente les différentes approches en matière de financement.

L'offre et la demande pour les parties du système financées par le gouvernement sont essentiellement adressées aux marchés du travail au niveau régional, sub-régional et local, une fois que le ministère des Finances a alloué les fonds au niveau national – ces fonds étant déterminés par les niveaux de chômage et les objectifs du gouvernement en terme d'apprentissage –.

Tableau 3
Les différentes modalités de financement

Types de programmes	Exemples	Financeurs probables
Formation initiale et recyclage	NVQ – niveaux 1 et 2.	Gouvernement central. Autorités locales. Fonds social européen (dans les régions prioritaires).
Développement sur le lieu de travail et formation continue	NVQ – niveaux 3 et 4.	Gouvernement central. Employeurs. Individus.
Développement personnel et de carrière	NVQ – niveaux 3 et 4.	Employeurs. Individus. Gouvernement central (tout particulièrement si un individu n'a pas auparavant utilisé son droit à un enseignement universitaire).

Les besoins et les priorités au niveau régional et sub-régional sont fixés par les agences régionales de développement et par les conseils pour les compétences (*Skills Councils*) sur la base de statistiques indiquant les niveaux d'emploi et de chômage au niveau local. Le programme *New Deal* est géré par le *Department of Work and Pensions* et le *Job Centre Plus* qui ont des antennes au niveau local.

L'offre et la demande pour des formations organisées sous la conduite des employeurs sont déterminées par les employeurs eux-mêmes. Ils obtiennent un soutien variable au niveau national de la part des organisations professionnelles et, au niveau local, de la part des chambres de commerce et d'industrie et d'autres associations similaires. L'appui donné par ces structures varie en terme de capacité et de qualité.

Les agences de développement régional, les *Learning and Skills Councils* et les autorités locales procèdent à des évaluations sectorielles de l'offre et de la demande, tout particulièrement dans les secteurs où la création d'emplois est recherchée ou où des pertes d'emploi sont anticipées.

6. Conclusions

Quel est le sentiment des acteurs du système sur les forces et les faiblesses de celui-ci ? (voir tableau 4).

Quelles améliorations ont-elles été suggérées, tout particulièrement en termes de mécanismes et de financement ?

Tableau 4
Un bilan par les acteurs

Type de formation	Exemples	Perceptions des forces et faiblesses
Formation initiale	NVQs / Compétences de base <i>LearnDirect</i> <i>Modern Apprenticeships</i>	<p>Le système des NVQs est maintenant largement accepté. Lors de son lancement, il a fait l'objet de nombreuses critiques. D'une part parce que ce système était nouveau, de l'autre parce que certains considéraient qu'il y avait une confusion avec les autres qualifications. La critique la plus répandue portait sur les normes sous-jacentes aux qualifications, en particulier le fait que le niveau 1 était en dessous des normes que les employeurs trouveraient acceptables. C'est encore le cas, et le niveau 1 n'est toujours pas considéré comme une garantie d'employabilité, même dans des emplois requérant un niveau très bas de qualification. Le niveau 1 assure un certain niveau de base en lecture et en calcul. Le niveau 2 offre une assurance raisonnable d'employabilité pour des emplois peu qualifiés, alors que le niveau 3 assure un niveau raisonnable d'autonomie. Le niveau 4 assure des compétences plus élevées, y compris de l'ordre de la supervision.</p> <p><i>LearnDirect</i>, initialement lancé sous le nom de <i>University for Industry</i>, commence à être considéré d'une manière plus positive. Ses objectifs visant à impliquer une grande participation dans de nouvelles formes d'apprentissage et dans l'enseignement et la formation à distance n'ont été que partiellement atteints. Ce programme commence à être mieux connu par</p>

		<p>ses utilisateurs potentiels grâce à ses centres locaux et à sa campagne nationale de publicité. Les spécialistes de l'apprentissage, dans l'ensemble, ne pensent pas que ce programme à déjà apporté une contribution décisive au développement de l'enseignement et de la formation à distance ou au <i>e-learning</i>. Une critique fréquente à cet égard est que ce programme n'a pas réussi à maîtriser les besoins pédagogiques du <i>e-learning</i>.</p> <p>Le programme <i>Modern Apprenticeships</i> a eu un impact positif sur la formation offerte aux jeunes en dehors de l'université, et les employeurs en ont une perception positive, en particulier dans les secteurs où ce programme est le plus utilisé. Pour beaucoup d'employeurs, ce programme offre quelques unes des vertus du système dual allemand. Cela est particulièrement notable dans les secteurs où il existait déjà traditionnellement certaines formes d'apprentissage – aussi divers que la métallurgie, la mécanique et la coiffure. Ce programme a fait récemment l'objet de critiques portant sur le fait qu'il n'avait pas réussi suffisamment à briser la barrière des stéréotypes hommes/femmes dans les secteurs où il est mis en œuvre. La commission pour l'égalité des chances a entrepris une enquête approfondie à cet égard et commence à en publier quelques uns des résultats.</p>
<p>La formation pour les chômeurs</p>	<p><i>New Deal</i> NVQ</p>	<p>L'objectif du programme <i>New Deal</i> est d'amener les bénéficiaires de l'aide sociale vers l'emploi. Très certainement, ce programme réussit à transférer les bénéficiaires de l'aide sociale vers la formation et l'expérience de travail. Seulement des études à long terme</p>

		<p>montreront si ce programme a obtenu des résultats significatifs pour la réduction du chômage de longue durée. Il correspond à des approches européennes vers des politiques actives du marché du travail, mais il n'a véritablement été testé que dans une situation caractérisée par un niveau faible de chômage et une croissance relativement élevée. Certains estiment que ce programme est trop bureaucratique et coûteux à mettre en œuvre.</p> <p>En ce qui concerne la formation pour les chômeurs, l'accent est surtout mis sur le renforcement de leur employabilité plutôt que sur la transmission de compétences spécifiques. Un problème est que la mesure de ce que l'on appelle les « compétences douces » (<i>soft skills</i>) telles que la motivation, l'exactitude, la capacité à travailler en équipe, etc, est imprécise et n'est pas largement partagée ou comprise. Par exemple, on ne sait pas pendant combien de temps une personne reste employable après avoir reçu une formation et avant qu'elle ne retombe dans de mauvaises habitudes antérieures et manifeste des attitudes négatives.</p>
<p>Formation continue</p>	<p>NVQ Cours faisant l'objet d'une certification (santé et sécurité, gestion, supervision, etc.)</p>	<p>Les NVQ aux niveaux 3 et 4 sont maintenant bien considérées et largement utilisées. Là où il y a des faiblesses, celles-ci sont dues non aux qualifications elles-mêmes, mais à leur enseignement. Les <i>Colleges for Further Education</i> (FEC), responsables pour la grande majorité de cette formation font de plus en plus l'objet d'une inspection nationale, et leurs normes sont probablement devenues plus cohérentes – mais de grandes différences demeurent –. Dans certaines zones géographiques, cette situation laisse les individus et les</p>

		<p>employeurs face à des services de formation de pauvre qualité qu'ils peuvent difficilement améliorer.</p> <p>Il existe un très grand secteur privé de la formation qui offre une gamme considérable de cours certifiés à des individus ou à des entreprises. Leur qualité est le plus souvent mesurée par leurs clients, bien que, là où les cours sont certifiés par des organismes nationaux ou sectoriels, les formateurs eux-mêmes doivent bénéficier d'une formation. Dans la plupart des cas, leurs normes sont considérées comme acceptables.</p>
Développement et carrière personnelle	<p>NVQ</p> <p>Cours certifiés (supervision, gestion, etc.)</p> <p>Universitaires (diplômes et post-diplômes)</p>	<p>Les observations faites ci-dessus à propos des FEC et des prestataires de cours certifiés s'appliquent également ici.</p> <p>Aux niveaux plus élevés du développement personnel, le Royaume-Uni comprend un grand nombre d'universités (y compris l'<i>Open University</i>) offrant une large gamme de diplômes, de premiers degrés et de degrés supérieurs. Dans cet ensemble, il y a probablement trois ou quatre écoles de commerce (<i>Business schools</i>) d'un niveau international. On a pu constater un développement significatif des activités des écoles de commerce depuis l'augmentation du nombre d'universités dans les années 1990, et un nombre de plus en plus grand d'entre elles offrent maintenant des diplômes et des MBA d'un niveau acceptable à des prix abordables. Ceci est une dimension croissante du système.</p>

Relativement peu d'améliorations ont été suggérées. Il semble qu'il existe un consensus selon lequel le système actuel est une amélioration par rapport à ce qui existait auparavant – bien qu'il apparaisse trop complexe, et que, notamment, il manque de transparence pour l'utilisateur individuel et pour les petits employeurs –.

Il y a certainement un sentiment très répandu que le système est trop dirigé par le gouvernement central, mais il y a peu de propositions concernant la manière de modifier cette situation. On semble reconnaître que l'interaction entre une grande partie des dispositifs de formation et le système d'aide sociale est telle que le gouvernement central n'a pas d'autre option que de contrôler les dépenses et la politique d'une manière aussi étroite que possible. La politique gouvernementale actuelle d'encourager et d'appuyer de plus en plus fermement une politique active du travail est conduite par le ministère des Finances et non par un département ministériel responsable pour la politique des compétences. Les initiatives sont réparties entre le *Department for Work and Pensions* (ministère de l'Emploi et des Pensions) et le *Department for Education and Skills* (ministère de l'Education et des Compétences).

Quelles leçons peut-on tirer quant à l'efficacité du système ?

- Le système tel qu'il a été restructuré par le gouvernement actuel n'a été testé que dans une période de croissance relative forte et de chômage faible. Dans ce

contexte, l'accent a été mis sur des politiques actives du marché du travail : améliorer les compétences de base, répondre aux déficits en compétences et encourager les individus à quitter le statut de bénéficiaire de l'aide sociale pour s'engager dans la formation et l'emploi. Dans l'ensemble, cette politique a été efficace, même si son coût a pu apparaître très élevé, et si elle a pu soulever des réserves très fortes à l'égard de l'efficacité de certaines des agences nationales et régionales impliquées dans la politique et sa réalisation. On se sait pas si le système est prêt à s'adapter à un environnement économique plus difficile ;

- l'une des initiatives phares du présent gouvernement était son *University for Industry*, maintenant appelée *LearnDirect*. Elle était conçue comme une initiative centrée sur la formation à distance ou le *e-learning*, en vue d'attirer les apprenants vers des centres d'apprentissage dans les secteurs du commerce de détail et les secteur sociaux., en développant et en accréditant en ligne du matériel de formation. Cette initiative a démarré lentement. Une opinion largement répandue était que cette initiative avait échoué à comprendre le nouvel environnement propre au *e-learning*, et que, en vue de répondre avec succès aux objectifs recherchés, une partie importante du matériel pédagogique existant acquis et certifié n'était pas approprié pour le *e-learning*. Ce programme, par la suite, a amélioré ses performances, et il est maintenant mieux perçu – bien

qu'il se peut qu'il ne se maintienne pas sous sa forme actuelle ;

- le gouvernement a hérité de ses prédécesseurs un programme modernisant l'apprentissage (*Modern Apprenticeships*), en gardant une liaison étroite avec les employeurs pour la formation initiale, mais en remplaçant le temps passé dans la phase d'apprentissage par la réussite comme mesure de son succès. Ce programme a été développé et étendu à une gamme de plus en plus élargie de métiers. Il semble que les employeurs soient satisfaits avec une grande partie de ce qui est offert par ce programme, bien que des critiques très fortes aient été émises relativement au fait que ce programme a échoué à corriger ou à dépasser les stéréotypes professionnels largement répandus ;

- le programme *New Deal* a sans aucun doute significativement contribué à éloigner des allocations chômage dont ils étaient bénéficiaires un nombre significatif de chômeurs et de personnes retournant sur le marché du travail. Dans un grand nombre de cas, ce déplacement ne s'est pas directement effectué vers l'emploi, mais vers une progression successive de phases de formation et d'expérience au travail. Un des objectifs principaux pour améliorer l'attractivité des bénéficiaires de ce programmes aux yeux des employeurs était celui d'améliorer leurs compétences douces (*soft skills*), telles que la motivation, l'exactitude, la capacité de travailler sous instruction et de

travailler en équipes : cet objectif a rencontré un certain succès. A ce jour, les évaluations de l'impact à moyen terme du programme *New Deal* sur les individus et les groupes cibles qui jusqu'à présent se sont révélés très difficiles à insérer et à garder dans une situation réelle d'emploi sont insuffisantes ;

- les réformes gouvernementales du système de formation sur ces dernières vingt années ont entraîné des créations et des modifications considérables dans les agences au niveau national, régional et local du secteur public et des partenaires sociaux. Ces réorganisations et ces nouvelles appellations ont été très coûteuses, et ont conduit à des changements répétés dans les priorités et les conditions de financement. Dans la plupart des cas, les mêmes personnes ont été transférées d'une agence à celle qui en a pris la suite. Le sentiment est largement répandu que cette approche en elle-même est insuffisante, et qu'une certaine stabilité institutionnelle est nécessaire. Il est intéressant de noter que les *Further Education Colleges* – qui offrent une très grande partie de la formation assurée sur fonds publics – n'ont été que peu transformés, par comparaison avec les agences intermédiaires qui traduisent la politique nationale en priorités locales. D'une certaine façon ce développement a été positif, mais il a conduit aussi à institutionnaliser, dans certaines localités, des niveaux inférieurs de qualité.

Les titres de la série *Notes et Documents* sont disponibles sur le site Internet de l'AFD

All volumes of the *Notes and Documents* series are available on line at:

www.afd.fr, Publications.

- n° 1 : *Compétitivité et mise à niveau des entreprises*
- n° 2 : *Multinationales et développement : le rôle des politiques nationales*
- n° 3 : *Lutte contre l'effet de serre, enjeux et débats*
- n° 4 : *Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar*
- n° 5 : *Agriculture et commerce, quels enjeux pour l'aide au développement*
- n° 6 : *Efficacité et allocation de l'aide, revue des débats*
- n° 7 : *Qui mérite l'aide ? égalité des chances versus sélectivité*
- n° 8 : *Le Cambodge, de l'ère des quotas textiles au libre-échange*
- n° 9 : *La Turquie, panorama et répartition régionale du secteur productif*
- n° 10 : *Poverty, Inequality and Growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2003*
- n° 11 : *Foreign Direct Investment in Developing Countries : Leveraging the Role of Multinationals*
- n° 12 : *Libre-échange euro-méditerranéen : premier bilan au Maroc et en Tunisie*
- n° 13 : *Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle, une comparaison Europe - Afrique*
- n° 14 : *Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle : Algérie, Maroc, Tunisie, Sénégal*
- n° 15 : *Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*
- n° 16 : *Le Textile habillement tunisien et le défi de la libéralisation. Quel rôle pour l'investissement direct étranger ?*
- n° 17 : *Poulina, un management tunisien*

© MAGELLAN & Cie, 34 rue Ramey - 75018 Paris
Tél : 01 53 28 03 05 - E-mail : wiltzmag@club-internet.fr - Site Internet : www.editions-magellan.com
pour la conception et la mise en page

Imprimé en France
Dépôt légal - 2^e trimestre 2005